



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

Facoltà di Giurisprudenza

Scuola di dottorato in Scienze giuridiche

Dipartimento “Cesare Beccaria”

Curriculum in Discipline canonistiche ed ecclesiasticistiche

LE LIBERTÀ DI RELIGIONE E DI CONVINZIONE NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI STRASBURGO

PARTE I

Tesi di Dottorato di Ricerca di:

Marcello TOSCANO

Matr. n. R07667

Tutor:

Chiar.mo Prof. Giuseppe CASUSCELLI

Coordinatore del Dottorato:

Chiar.mo Prof. Paolo DI LUCIA

Anno Accademico 2010-2011

Art. 9 – Freedom of thought, conscience and religion.

1. Everyone has the right to freedom of thought, conscience and religion; this right includes freedom to change his religion or belief and freedom, either alone or in community with others and in public or private, to manifest his religion or belief, in worship, teaching, practice and observance.

2. Freedom to manifest one's religion or beliefs shall be subject only to such limitations as are prescribed by law and are necessary in a democratic society in the interests of public safety, for the protection of public order, health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.

Art. 9 – Liberté de pensée, de conscience et de religion.

1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

Art. 9 – Libertà di pensiero, di coscienza e di religione.

1. Ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; tale diritto importa la libertà di cambiare di religione o credo e la libertà di manifestare la propria religione o credo individualmente o collettivamente, sia in pubblico che in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza di riti.

2. La libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo non può essere oggetto di altre limitazioni oltre quelle previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie in una società democratica, per la sicurezza pubblica, per la protezione dell'ordine pubblico, della salute o della morale pubblica, o per la protezione dei diritti e della libertà altrui.

INDICE GENERALE

PARTE I

	<i>pag.</i>
Indice delle abbreviazioni e dei periodici	I
Premessa	VI
Le libertà di religione e di convinzione nella giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo	
Capitolo I - La Convenzione di Roma, la Commissione e la Corte europea dei Diritti dell'Uomo	
1. Gli obiettivi della Convenzione nel contesto storico del secondo dopoguerra	1
2. Gli organi e il meccanismo giurisdizionale di tutela	12
3. Le modifiche introdotte dai Protocolli di emendamento e il sistema attuale	
3-1. La svolta giurisdizionale: il Protocollo n. 11	23
3-2. Il Protocollo n. 14: verso un'ulteriore snellimento della procedura	29
4. Gli effetti delle sentenze della Corte negli ordinamenti nazionali	37
5. Il futuro della Corte: le conferenze di Interlaken e Izmir	53
6. La Convenzione nel sistema (interno e internazionale) delle fonti	
6-1. L'efficacia della Convenzione nell'ordinamento italiano	61
6-2. La Convenzione e l'ordinamento dell'Unione europea	75
Capitolo II - L'articolo 9 della Convenzione	
1. I soggetti tutelati	
1-1. Premessa	87
1-2. Le decisioni della Commissione	92
1-3. L'approccio sostanzialistico della Corte e la tutela della libertà religiosa "organizzata"	99
1-4. I rapporti tra lo stato e le organizzazioni religiose: i principi di non ingerenza e di neutralità, il riconoscimento degli enti esponenziali, gli accordi	105
1-5. I rapporti tra individuo e organizzazione. In particolare: il rapporto di lavoro	120
2. L'ambito oggettivo della tutela	
2-1. Le facoltà riconosciute dall'art. 9.1	130
2-2. Le limitazioni consentite dall'art. 9.2 e la struttura del giudizio davanti alla Corte: principio di legalità, scopo legittimo e necessità della misura restrittiva	139
2-3. (segue) La dottrina del doppio margine di apprezzamento	155

Capitolo III - La giurisprudenza della Corte in materia di libertà di religione e di convinzione	
1. L'evoluzione del ruolo della Corte. La giurisprudenza "a geometria variabile" in materia di libertà religiose e di convinzione	164
2. Gli indirizzi della Corte	
2-1. Premessa: libertà "positive" e libertà "negative"	177
2-2. Le libertà positive "elementari". In particolare: propaganda, esercizio del culto, apertura e utilizzo dei luoghi di culto	186
2-3. Le libertà positive "di seconda generazione". In particolare: l'abbigliamento	193
2-4. Le libertà negative. In particolare: l'obiezione di coscienza al servizio militare	200
2-5. (segue) I diritti dei genitori e l'istruzione pubblica: l'art. 2 Prot. 1. In particolare: il caso del crocifisso	209
2-6. Il bilanciamento con altri diritti. In particolare: la libertà di espressione e la tutela del sentimento religioso	229
3. Qualche considerazione "trasversale"	
3-1. Il principio di laicità	239
3-2. Il divieto di discriminazione in materia religiosa	250
4. Considerazioni conclusive: la tutela internazionale della libertà religiosa tra bilancio e progetto	264
Bibliografia	271
La Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo	299

PARTE II

	<i>pag.</i>
Avvertenza	1
Le sentenze della Corte di Strasburgo sull'art. 9 della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo	3
Kjeldsen, Busk Madsen e Pedersen c. Danimarca	5
Guzzardi c. Italia	12
Young, James and Webster c. Regno Unito	16
Johnston e altri c. Irlanda	22
Darby c. Svezia	25
Kokkinakis c. Grecia	30
Hoffmann c. Austria	40
Sigurdur A. Sigurjónsson c. Islanda	44
Otto-Preminger-Institut c. Austria	50
Holy Monasteries c. Grecia	57
Manoussakis e altri c. Grecia	66
Wingrove c. Regno Unito	70
Efstratiou c. Grecia	74
Valsamis c. Grecia	79
Tsirlis and Kouloumpas c. Grecia	84
Kalaç c. Turchia	90
Canea Catholic Church c. Grecia	93
United Communist Party of Turkey e altri c. Turchia	97
Larissis e altri c. Grecia	106
Socialist Party e altri c. Turchia	116
Sidiropoulos e altri c. Grecia	121
Buscarini e altri c. San Marino	125
Chassagnou e altri c. Francia	128
Riera Blume e altri c. Spagna	134
Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) c. Turchia	138
Serif c. Grecia	143
Thlimmenos c. Grecia	147
Cha'Are Shalom Ve Tsedek c. Francia	150
Glaser c. Regno Unito	157
Hasan and Chaush c. Bulgaria	159
Cipro c. Turchia	168
Feldek c. Slovacchia	175
Pellegrini c. Italia	178
Devlin c. Regno Unito	183
Metropolitan Church of Bessarabia e altri c. Moldavia	186
Yazar e altri c. Turchia	198
Pretty c. Regno Unito	203
Sadak e altri c. Turchia (No. 2)	206
Al-Nashif c. Bulgaria	210
Agga c. Grecia (N° 2)	217
Dicle pour le Parti de la Democratie (DEP) c. Turchia	221
Refah Partisi (The Welfare Party) e altri c. Turchia (GC)	227
Murphy c. Irlanda	240
Parti Socialiste de Turquie (STP) e altri c. Turchia	246
Palau-Martinez c. Francia	250

Vergos c. Grecia	254
İkincisoy c. Turchia	258
Vatan c. Russia	260
Supreme Holy Council of the Muslim Community c. Bulgaria	262
Parti de la Democratie et de l'Évolution e altri c. Turchia	270
Öcalan c. Turchia	273
Emek Partisi et Şenol c. Turchia	280
İ. A. c. Turchia	283
Eşidir e altri c. Turchia	286
Leyla Şahin c. Turchia	289
Ülke c. Turchia	299
Kosteski c. Ex Repubblica Yugoslava di Macedonia	304
Öllinger c. Austria	309
Agga c. Grecia (N° 3)	314
Agga c. Grecia (N° 4)	318
Moscow Branch of the Salvation Army c. Russia	322
Igors Dmitrijevs c. Lettonia	332
Kuznetsov e altri c. Russia	337
Benli c. Turchia	344
Biserica Adevărat Ortodoxă Din Moldova e altri c. Moldova	348
Church of Scientology Moscow c. Russia	352
Kavakçı c. Turchia	360
Ivanova c. Bulgaria	366
97 Members of the Gldani Congregation of Jehovah's Witnesses e 4 altri c. Georgia	372
Svyato-Mykhaylivska Parafiya c. Ucraina	381
Folgerø e altri c. Norvegia	390
Barankevich c. Russia	405
Hasan and Eylem Zengin c. Turchia	410
Glas Nadezhda Eood and Elenkov c. Bulgaria	418
Perry c. Lettonia	423
Ismailova c. Russia	428
El Majjaoui and Stichting Touba Moskee c. Paesi Bassi	436
Alexandridis c. Grecia	441
Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas e altri c. Austria	445
Leela Förderkreis E. V. e altri c. Germania	454
Dogru c. Francia	463
Kervanci c. Francia	471
Holy Synod of the Bulgarian Orthodox Church (Metropolitan Inokentiy) e altri c. Bulgaria	479
Nolan and K. c. Russia	494
Verein der Freunde der Christengemeinschaft e altri c. Austria	503
Gütl c. Austria	507
Löffelmann c. Austria	512
Lang c. Austria	517
Masaev c. Moldova	521
Miroļubovs e altri c. Lettonia	524
Kimlya e altri c. Russia	535
Lombardi Vallauri c. Italia	544
Lautsi c. Italia	553
Koppi c. Austria	561
Sinan Işik c. Turchia	565
Ahmet Arslan e altri c. Turchia	570
Dimitras e altri c. Grecia (N°1)	575
Jehovah's Witnesses of Moscow e altri c. Russia	584
Grzelak c. Polonia	607

Jakóbski c. Polonia	614
Savez Crkava "Riječ Života" e altri c. Croazia	620
O'Donoghue e altri c. Regno Unito	628
Mouvement Raelien Suisse c. Svizzera	637
Herrmann c. Germania	644
Boychev e altri c. Bulgaria	649
Siebenhaar c. Germania	656
Wasmuth c. Germania	664
Lautsi e altri c. Italia	672
Association les Témoins de Jéhovah c. Francia	689
Bayatyan c. Armenia	700
Dimitras e altri c. Grecia (N°2)	715
Erçep c. Turchia	720
Bukharatyan c. Armenia	726
Tsaturyan c. Armenia	730
Feti Demirtaş c. Turchia	734
Francesco Sessa c. Italia	742
Indici della giurisprudenza	747
Indice alfabetico	749
Indice cronologico	755
Indice analitico	771

INDICE DELLE ABBREVIAZIONI E DEI PERIODICI

<i>ADL</i>	Lettre "Actualités Droits-Libertés" du Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux (CREDOF)
<i>Aff. int.</i>	Affari internazionali (www.affarinternazionali.it)
<i>Agg. soc.</i>	Aggiornamenti sociali, Milano, Fondazione culturale San Fedele
<i>A.I.C.</i>	Associazione italiana dei costituzionalisti (www.associazionedeicostituzionalisti.it)
<i>Am. Journ. Int. Law</i>	American Journal of International Law, Washington, American Society of International Law
<i>An. der. ecl. Est.</i>	Anuario de derecho eclesiástico del Estado, Madrid, Ministerio de Justicia, Boletín oficial del Estado
<i>An. der. hum.</i>	Anuario de derechos humanos, Madrid, Instituto de Derechos humanos - Facultad de Derecho - Universidad Complutense
<i>An. der. int.</i>	Anuario de derecho internacional, Pamplona, Servicio de publicaciones de la Universidad de Navarra
<i>Ann. fr. dr. int.</i>	Annuaire français de droit international, Paris, Editions du CNRS
<i>Ann. eur.</i>	Annuaire européen, La Haye/Dordrecht, Nijhoff (edito anche in inglese con il titolo European Yearbook)
<i>Ann. fr. dr. int.</i>	Annuaire français de droit international, Paris, Editions du CNRS
<i>Ann. giur. Per.</i>	Annali della Facoltà di Giurisprudenza, Perugia, Università degli Studi
<i>Ann. int. dr. hom.</i>	Annuaire international des droits de l'homme, Atene-Bruxelles, Sakkoulas-Bruylant
<i>Arch. dir. eccl.</i>	Archivio di diritto ecclesiastico, Roma, Cya
<i>Arch. civ.</i>	Archivio civile, Piacenza, La Tribuna
<i>Arch. giur.</i>	Archivio giuridico, Modena, Stem
<i>Arch. giur. F. S.</i>	Archivio giuridico Filippo Serafini
<i>Asp.</i>	Aspenia, Milano, Il Sole 24 Ore
<i>Bibl. sc. pol.</i>	Biblioteca di scienze politiche, Torino, Utet
<i>Bioetica</i>	Bioetica, Milano, Franco Angeli (-2006); Piacenza, Vicolo del Pavone (2007-)
<i>Boll. inf. cost. parl.</i>	Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari, Roma, Camera dei Deputati
<i>Bull. dr. hom.</i>	Bulletin des droits de l'homme, Luxembourg, Institut luxembourgeois des droits de l'homme
<i>(C), [C]</i>	Corte europea dei Diritti dell'Uomo, Camera
<i>C.c., c.c.</i>	Codice civile
<i>Cahs. dr. eur.</i>	Cahiers de droit européen, Brussels, Bruylant
<i>Cahs. hist.</i>	Cahiers d'histoire, Grenoble, Université de Grenoble
<i>Cass. pen.</i>	Cassazione penale, Milano, Giuffrè
<i>CE</i>	Consiglio d'Europa
<i>Cedu</i>	Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali
<i>CIG</i>	Corte Internazionale di Giustizia
<i>C.I.J.</i>	Cour Internationale de Justice

<i>C.I.J., rec.</i>	Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances de la Cour Internationale de Justice, La Haye, Cour Internatioanale de Justice
<i>Civ. catt.</i>	La civiltà cattolica, Roma, La Civiltà Cattolica
<i>Civ. mod.</i>	Civiltà moderna, Firenze, Vallecchi
<i>Com. int.</i> (<i>Comm.</i>), [<i>Comm.</i>]	La comunità internazionale, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane
<i>Comm. Cost.</i>	Commissione europea dei Diritti dell'Uomo
	Commentario alla Costituzione a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, Zanichelli-Società Editrice del Foro Italiano
<i>Comm. Mark. L. Rev.</i>	Common Market Law Review, London, Stevens (poi Leyden, Sythoff; poi South Hackensack, Rothman)
<i>Comm. sist. Cost.</i>	Commentario sistematico alla Costituzione diretto da P. CALAMANDREI e A. LEVI, Firenze, Barbera
<i>Cons. St.</i>	Il Consiglio di Stato, Roma, Italedi
<i>Cons. onl.</i>	Consulta on line (www.giurcost.org)
<i>Conv.</i>	Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali
<i>Corr. giur.</i>	Corriere giuridico, Milano, Ipsoa
<i>Corr. Sera</i>	Corriere della Sera, Milano, Rcs Quotidiani
<i>Corte cost.</i>	Corte costituzionale
<i>Cost.</i>	Costituzione della Repubblica italiana
<i>Cost.it</i>	Costituzionalismo.it (www.costituzionalismo.it)
<i>C.p., c.p.</i>	Codice penale
<i>C.p.c., c.p.c.</i>	Codice di procedura civile
<i>C.p.p., c.p.p.</i>	Codice di procedura penale
<i>D., Dec.</i>	Decisione della Corte (o Commissione) europea dei Diritti dell'Uomo
<i>Dal.</i>	Le Dalloz, Paris, Dalloz
<i>Dig. disc. priv. civ.</i>	Digesto delle discipline privatistiche - Sezione di diritto civile, Torino, Utet
<i>Dig. disc. priv. comm.</i>	Digesto delle discipline privatistiche - Sezione di diritto commerciale, Torino, Utet
<i>Dig. disc. pubbl.</i>	Digesto delle discipline pubblicistiche, Torino, Utet
<i>Dig. disc. pubbl. (Agg.)</i>	Digesto delle discipline pubblicistiche. Aggiornamento, Torino, Utet
<i>Dir. com. sc. int.</i>	Diritto comunitario e degli scambi internazionali, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane
<i>Dir. eccl.</i>	Il diritto ecclesiastico, Milano, Giuffrè (-2006); Pisa-Roma, Fabrizio Serra Editore (2007-)
<i>Dir. fam. pers.</i>	Il diritto di famiglia e delle persone, Milano, Giuffrè
<i>Dir. giur.</i>	Diritto e giurisprudenza, Napoli, Jovene
<i>Dir. intern.</i>	Diritto internazionale, Milano, Ispi (Istituto per gli Studi di Politica internazionale)
<i>Dir. pen. proc.</i>	Diritto penale e processo, Milano, Ipsoa
<i>Dir. proc. amm.</i>	Diritto processuale amministrativo, Milano, Giuffrè
<i>Dir. pubbl.</i>	Diritto pubblico, Padova, Cedam
<i>Dir. pubbl. comp. eur.</i>	Diritto pubblico comparato ed europeo, Torino, Giappichelli
<i>Dir. rel.</i>	Diritto e religioni, Cosenza, Luigi Pellegrini Editore
<i>Dir. soc.</i>	Diritto e società, Firenze, Sansoni (-1975); Padova, Cedam (1978-)
<i>Dir. um. dir. int.</i>	Diritti umani e diritto internazionale, Milano, Franco Angeli
<i>Dir. Un. eur.</i>	Il diritto dell'Unione europea, Milano, Giuffrè
<i>Dir. uomo cron. batt.</i>	I diritti dell'uomo: cronache e battaglie, Roma, Unione forense per la tutela dei diritti dell'uomo
<i>Dub. Univ. L. Journ.</i>	Dublin University Law Journal, Dublin, Round Hall Thomson

<i>Eccl. Law Journ.</i>	Ecclesiastical Law Journal, Cambridge, Cambridge University Press
<i>EJILtalk</i>	Blog of the European Journal of International Law (www.ejiltalk.org)
<i>Enc. dir.</i>	Enciclopedia del diritto, Milano, Giuffrè
<i>Enc. dir. (agg.)</i>	Enciclopedia del diritto (aggiornamento), Milano, Giuffrè
<i>Enc. dir. Ann.</i>	Enciclopedia del diritto. Annali, Milano, Giuffrè
<i>Enc. giur.</i>	Enciclopedia giuridica Treccani, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana
<i>Eur.</i>	Europe, Paris, Juris-Classeur
<i>Eur. Const. Law Rev.</i>	European Constitutional Law Review, Cambridge, Cambridge University Press
<i>Eur. H. R. Law Rev.</i>	European Human Rights Law Review, London, Sweet & Maxwell
<i>Eur. Inf.</i>	Europeinfos. Christian perspectives on the EU (Newsletter of the Commission of the Bishops' Conferences of the EU and the Jesuit European Office)
<i>Eur. J. Const. Law</i>	European Journal of Constitutional Law, Oxford, Oxford University Press
<i>Eur. J. Int. Law</i>	European Journal of International Law, Firenze, Law Books in Europe (-1997); Oxford, Oxford University Press (1998-)
<i>Eur. Law Rev.</i>	European law review, London, Sweet & Maxwell
<i>Eur. Pub. Law</i>	European Public Law, The Hague-London, Kluwer Law International
<i>Fedd.</i>	Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato (www.federalismi.it)
<i>Foro it.</i>	Il Foro italiano, Bologna-Roma, Zanichelli-Società Editrice del Foro Italiano
<i>Foro pad.</i>	Il Foro padano, luogo ed editore variabili (-2001); Pisa-Roma, Fabrizio Serra Editore (2002-)
<i>Forum Quad. cost. (GC), [GC]</i>	Forum di Quaderni costituzionali (www.forumcostituzionale.it)
<i>Giur. cost.</i>	Corte europea dei Diritti dell'Uomo, Grande Camera
<i>Giur. it.</i>	Giurisprudenza costituzionale, Milano, Giuffrè
<i>Giust. amm.</i>	Giurisprudenza italiana, Torino, Utet
<i>Giust. civ.</i>	Giustizia amministrativa (www.giustamm.it)
<i>GU</i>	Giustizia civile, Milano, Giuffrè
<i>GU 1^as.s.</i>	Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana - serie generale
<i>GU 2^as.s.</i>	Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana - 1 ^a serie speciale (Corte costituzionale)
<i>GU 3^as.s.</i>	Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana - 2 ^a serie speciale (Comunità europee)
<i>GUCE</i>	Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana - 3 ^a serie speciale (Regioni)
<i>GUUE</i>	Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee (poi: Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea)
<i>GUUE</i>	Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea (già: Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee)
<i>Guida dir.</i>	Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea (già: Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee)
<i>HRWF</i>	Guida al diritto, Milano, Il Sole 24 ore
<i>Hum. R. Law Journ.</i>	Human Rights Without Frontiers International (www.hrwf.org)
<i>Hum. R. Law Rev.</i>	Human Rights Law Journal, Kehl am Rhein, N. P. Engel
<i>Int.</i>	Human Rights Law Review, Oxford, Oxford University Press
<i>Int. Journ. Const. Law</i>	Internazionale, Roma, Internazionale
	International Journal of Constitutional Law, Oxford, Oxford University Press

<i>Ius Eccl.</i>	Ius Ecclesiae, Milano, Giuffrè (-2006); Pisa-Roma, Fabrizio Serra Editore (2007-)
<i>Iust.</i>	Iustitia, Milano, Giuffrè
<i>Journ. Ch. St.</i>	Journal of Church and State, Waco, Dawson institute of Church-state studies
<i>Journ. eur. dr. int.</i>	Journal européen de droit international, Oxford, Oxford University Press
<i>Journ. Law Rel.</i>	Journal of Law and Religion, Saint Paul, Hamline University School of Law
<i>Journ. trib.</i>	Journal des tribunaux, Bruxelles, Larcier
<i>Jus</i>	Jus, luogo ed editore variabili
<i>L.</i>	Legge
<i>L. cost.</i>	Legge costituzionale
<i>M.P.E.P.I.L.</i>	Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Amsterdam, North-Holland (www.mpepil.com)
<i>Man.</i>	Il Manifesto, Roma, Cooperativa Editoriale
<i>Mul.</i>	Il Mulino, Bologna, Il mulino
<i>N. giur. civ. comm.</i>	La nuova giurisprudenza civile commentata, Padova, Cedam
<i>Neth. Int. Law Rev.</i>	Netherland International Law Review, Leiden, Sijthoff (-2002); Cambridge, Cambridge University Press (2003-)
<i>Nn. ll. civ. comm.</i>	Le nuove leggi civili commentate, Padova, Cedam
<i>Nov. Dig. it.</i>	Novissimo Digesto italiano, Torino, Utet
<i>Odir</i>	Osservatorio delle libertà ed istituzioni religiose (www.olir.it)
<i>ONU</i>	Organizzazione delle Nazioni Unite
<i>Oss. eur.</i>	Osservatorio sul rispetto dei diritti fondamentali in Europa (www.europeanrights.eu)
<i>Oxf. Journ. Law Rel</i>	Oxford Journal of Law and Religion, Oxford, Oxford University Press
<i>(P), [P]</i>	Corte europea dei Diritti dell'Uomo, Composizione plenaria
<i>Pol.</i>	Il politico, Pavia, Università degli Studi di Pavia
<i>Pol. dir.</i>	Politica del diritto, Bologna, Il Mulino
<i>Prot. x, Prot. addiz. x, Prot. No. x</i>	Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo
<i>Pubbl. Univ. catt.</i>	Pubblicazioni dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, Milano, Vita e Pensiero
<i>Publ. Cour</i>	Publications de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, Strasbourg, Conseil d'Europe
<i>Quad. cost.</i>	Quaderni costituzionali, Bologna, Il Mulino
<i>Quad. dir. pol. eccl.</i>	Quaderni di diritto e politica ecclesiastica, Padova, Cedam (-1992); Bologna, Il Mulino (1993-)
<i>Quad. Iust.</i>	Quaderni di Iustitia, Roma-Milano, Giuffrè
<i>Quest. giust.</i>	Questione giustizia, Milano, Franco Angeli
<i>R., Rapp.</i>	Rapporto della Corte (o Commissione) europea dei Diritti dell'Uomo
<i>Rass. dir. civ.</i>	Rassegna di diritto civile, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane
<i>Rass. dir. pubbl. eur.</i>	Rassegna di diritto pubblico europeo, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane
<i>Rass. for.</i>	Rassegna forense, Milano, Giuffrè
<i>Rass. parl.</i>	Rassegna parlamentare, Milano, Giuffrè
<i>Reg.</i>	Regolamento della Corte europea dei Diritti dell'Uomo
<i>Regno att.</i>	Il Regno - Attualità (www.ilregno.it)
<i>Regno doc.</i>	Il Regno - Documenti (www.ilregno.it)
<i>Rel. Hum. Rights</i>	Religion and Human Rights, Leiden, Brill
<i>Rep.</i>	La Repubblica, Roma, Gruppo editoriale L'Espresso

<i>Rev. dr. hom.</i>	Les droits de l'homme: revue de droit internationale et comparé, Paris, Pedone
<i>Rev. esp. der. int.</i>	Revista española de derecho internacional, Madrid, CSIC
<i>Rev. fr. dr. const.</i>	Revue française de droit constitutionnel, Paris, Presses Universitaires de France
<i>Rev. gén. dr. int. pub.</i>	Revue générale de droit international public, Paris, Pedone
<i>Rev. trim. dr. hom.</i>	Revue trimestrielle des droits de l'homme, Bruxelles, Nemesis
<i>Rev. univ. dr. hom.</i>	Revue universelle des droits de l'homme, Strasbourg, N. P. Engel
<i>Riv. coop. giur. int.</i>	Rivista della cooperazione giuridica internazionale, Milano, Nagard
<i>Riv. dir. civ.</i>	Rivista di diritto civile, Padova, Cedam
<i>Riv. dir. eur.</i>	Rivista di diritto europeo, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato
<i>Riv. dir. int.</i>	Rivista di diritto internazionale, Milano, Giuffrè
<i>Riv. dir. int. priv. proc.</i>	Rivista di diritto internazionale privato e processuale, Padova, Cedam
<i>Riv. dir. priv.</i>	Rivista di diritto privato, Milano, Ipsoa
<i>Riv. dir. proc.</i>	Rivista di diritto processuale, Padova, Cedam
<i>Riv. dir. proc. pen.</i>	Rivista di diritto e procedura penale, Milano, Giuffrè
<i>Riv. giur. scuola</i>	Rivista giuridica della scuola, Milano, Giuffrè
<i>Riv. int. dir. uomo</i>	Rivista internazionale dei diritti dell'uomo, Milano, Vita e Pensiero
<i>Riv. it. dir. pubbl. com.</i>	Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, Milano, Giuffrè
<i>Riv. pen.</i>	Rivista penale, Piacenza, La Tribuna
<i>Riv. st. pol. int.</i>	Rivista di studi politici internazionali, Firenze, Le Lettere
<i>Riv. trim. dir. proc. civ.</i>	Rivista trimestrale di diritto e procedura civile, Milano Giuffrè
<i>Riv. trim. dir. pen.</i>	Rivista trimestrale di diritto penale, Padova, Cedam
<i>Riv. trim. dir. pubbl.</i>	Rivista trimestrale di diritto pubblico, Milano, Giuffrè
<i>RW</i>	ReligioWest (www.religiowest.eu)
<i>S., Sent.</i>	Sentenza
<i>Sem. jur.</i>	La semaine juridique, Paris, La semaine juridique
<i>(Sez. x), [Sez. x]</i>	Corte europea dei Diritti dell'Uomo, Sezione singola
<i>Soc. dir.</i>	Sociologia del diritto, Milano, Giuffrè (-1979); Milano, Franco Angeli (1980-)
<i>Soc. it. Dir. int.</i>	Società italiana di Diritto internazionale (www.sidi-isil.org)
<i>St.</i>	La Stampa, Torino, Editrice La Stampa
<i>St. Ch.</i>	Stato, Chiese e pluralismo confessionale, rivista telematica (www.statoechiese.it)
<i>St. iur.</i>	Studium iuris, Padova, Cedam
<i>St. urb.</i>	Studi urbinati, Urbino, Università degli Studi di Urbino
<i>Strasb. Cons.</i>	Strasbourg Consortium (www.strasbourgconsortium.org)
<i>Strasb. Obs.</i>	Strasbourg Observers (www.strasbourgobservers.com)
<i>Suppl. ord.</i>	Supplemento ordinario (alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana)
<i>Suss.net</i>	ILSussidiario.net (www.ilsussidiario.net/News/)
<i>TAR</i>	Tribunale Amministrativo Regionale
<i>TFUE</i>	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
<i>Trib. amm. reg.</i>	I tribunali amministrativi regionali, Roma, Italedi
<i>TUE</i>	Trattato sull'Unione europea
<i>UE</i>	Unione Europea

PREMESSA

La «*Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*» – in seguito, per brevità, «Convenzione» o «Cedu» – stipulata a Roma nel 1950 ed entrata in vigore tre anni dopo, viene alla luce in un momento storico nel quale la tutela internazionale dei diritti fondamentali, e la stessa idea che al di là e al di sopra della sovranità statale debbano essere creati e condivisi nuovi spazi giuridici di responsabilità sovranazionale, muovono i primi passi.

Si tratta di un'esigenza largamente avvertita, che nasce dagli accadimenti drammatici verificatisi negli anni del secondo conflitto mondiale e trova ragion d'essere sia in una nuova sensibilità nei confronti degli appartenenti al genere umano in quanto tali, sia nella consapevolezza del rinnovato contesto geopolitico globale.

Sotto quest'ultimo profilo, la polarizzazione dello scacchiere mondiale e la parallela delineazione di sfere d'influenza rispettivamente statunitense e sovietica, unite alla consapevolezza che i progressi tecnici nel campo degli armamenti rendono sempre più pericoloso il mantenimento della logica del “tutti contro tutti”, portano alla istituzione di organismi internazionali, dotati di propri organi e proprie procedure, all'interno dei quali possano essere composte eventuali divergenze tra gli stati. Questi ultimi cessano di essere concepiti quali monadi, capaci di originare solo fenomeni aggregativi locali, temporanei e pertanto “fluidi”, per diventare a pieno titolo membri della comunità internazionale: la nascita dell'Organizzazione delle Nazioni Unite – che purtroppo nei nostri ultimi venti anni ha mostrato una debolezza (procedimentale e pertanto) istituzionale che l'ha per certi versi posta al margine delle macrodinamiche davvero rilevanti – riprende il filo degli intendimenti che nel 1919 erano stati alla base della creazione della Società delle Nazioni e li rimette in circolo proponendosi, quantomeno, la creazione di un *forum* all'interno del quale realizzare una gestione ordinata e non conflittuale – in ogni caso, dialettica – delle questioni di interesse internazionale.

Con riferimento ai diritti dell'uomo – ai diritti, cioè, che appartengono all'essere

umano in quanto tale – in quegli anni è possibile registrare, come si accennava in principio, una consapevolezza analoga.

Da una parte si abbandona la consuetudine che anche in questa materia aveva sempre assegnato la prevalenza a un principio di non ingerenza negli affari interni dei singoli stati, accettando all'opposto l'idea che, almeno nei casi di violazioni più gravi, lo stato responsabile – e le persone fisiche che agiscono per esso – possano essere chiamate a risponderne fuori dai confini giuridici dell'ordinamento interno. La portata della rottura con il passato è tanto più evidente se si osserva che quell'idea si afferma in modo dirompente e trova da subito concreta realizzazione anche a dispetto di altre istanze, pure largamente condivise: i Tribunali militari investiti dei processi di Norimberga – ma lo stesso può dirsi per gli altri organi giurisdizionali creati successivamente per giudicare i presunti responsabili di crimini contro l'umanità – operano infatti quali giudici costituiti sotto l'egida delle potenze vincitrici *ad hoc* ed *ex post*, in aperta contraddizione con i principi di terzietà e precostituzione del giudice.

Dall'altra parte, la nuova sensibilità condivisa verso questo nucleo imprescindibile di posizioni giuridiche soggettive conduce all'idea che le stesse possano e debbano essere tutelate dalla comunità internazionale anche al di fuori dei casi di veri e propri *crimina juris gentium*: si tratta, dal punto di vista teorico, di un (secondo) passo enorme, poiché consente che le limitazioni di sovranità insite nell'assunzione di un impegno a livello supranazionale – e, a maggior ragione, nell'eventuale accettazione di un sindacato tra pari, che riposi sull'esistenza di presunte violazioni di quell'impegno – operino non solo in casi eccezionali e per le sole violazioni più gravi, ma si estendano nel quotidiano, consentendo un monitoraggio continuo del livello di tutela assicurato a quei diritti all'interno dei diversi ordinamenti statali.

Se l'Organizzazione delle Nazioni Unite nasce allora come risposta all'esigenza di reincanalare in un solco istituzionalizzato le contrapposizioni che potrebbero sorgere all'interno della comunità internazionale, volgendosi alla tematica dei diritti umani sia quale pietra angolare della propria piattaforma programmatica, sia anche come strumento per comporre quelle contrapposizioni, è tuttavia in un altro contesto istituzionale che sono compiuti i primi passi nel segno di una tutela effettiva – nel senso, quantomeno, di puntuale e immediata – dei diritti fondamentali.

Il Trattato di Londra, firmato nel 1949 da dieci Paesi europei (Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Olanda, Norvegia, Svezia, Regno Unito), istituisce il Consiglio d'Europa quale organizzazione avente lo scopo di attuare un'unione

più stretta tra i suoi membri, animati da ideali e principi comuni, (anche) mediante la tutela e lo sviluppo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. L'apparente funzione strumentale che il Trattato assegna alla tutela dei diritti dell'uomo, e che potrebbe far pensare alla semplice riproduzione in chiave regionale europea di un modello simile a quello dell'ONU, si perde tuttavia di lì a poco: la stipula, nel 1950, della Convenzione di Roma rende evidente il carattere primario e fondante che la garanzia di quei diritti assume nel contesto della nuova organizzazione, differenziandola in maniera significativa da ogni altra esperienza precedente.

La distanza maggiore è ravvisabile non tanto nelle posizioni giuridiche protette, bensì nelle modalità di tutela. Se infatti il catalogo dei diritti e delle libertà enunciati nella Convenzione non si differenzia in modo significativo da quello contenuto nella «*Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*» adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1948, la cifra di maggiore rottura con il passato risiede nell'istituzione di un apparato istituzionale *ad hoc* con il compito esclusivo di garantire un rimedio effettivo di natura giurisdizionale contro le violazioni della Convenzione perpetrate dai Paesi membri, azionabile direttamente (anche) da parte del singolo che assuma di esserne stato vittima.

Salvo questo carattere di assoluta novità, è peraltro facilmente intuibile che gli organi appositamente istituiti – la *Corte europea dei diritti dell'uomo* e la *Commissione europea dei diritti dell'uomo* – si affaccino sullo scenario giuridico internazionale con una certa timidezza che rispecchia sia la necessità di sottoporre a un lungo e complesso collaudo il meccanismo di tutela approntato dalla Convenzione, sia la inevitabile debolezza istituzionale di questi organi neonati. Debolezza, questa, destinata in qualche (sia pur ridotta) misura a non scomparire, trattandosi di istituzioni operanti all'interno dell'ordinamento giuridico internazionale, costituito da una rete di legami la cui tenuta e la cui forza coattiva sono pur sempre rimesse a vincoli di natura volontaristica (salva ogni considerazione sulle istanze che orientano la volontà dei protagonisti).

Tuttavia, questa consapevolezza non è tale da nascondere il dato oggettivo che risiede nell'esistenza di un obbligo giuridico, in capo agli Stati firmatari, di rispettare la Convenzione e sottomettersi alla giurisdizione degli organi di Strasburgo, rispettandone i pronunciamenti. Si tratta di un obbligo trascurato per qualche decennio dalla quasi totalità degli operatori del diritto, in ragione di un'innegabile "trasparenza" e mancanza di incisività della giurisprudenza europea, che invece assume oggi primaria importanza.

Le ragioni che oggi non consentono più di porre in secondo piano la rilevanza giuridica della Convenzione, e che impongono all'opposto di riservarle attenzione specifica e puntuale, sono molteplici.

Basti ricordare, in questa sede, che i primi sessant'anni di attività della Corte costituiscono ormai un campione temporale sufficiente per tracciare un bilancio provvisorio attendibile, e che tale operazione è legittimata dall'esistenza di orientamenti giurisprudenziali sufficientemente definiti, affermatasi in modo sempre più netto a mano a mano che la collocazione istituzionale della Corte si faceva più solida, seppure ancora oggi inquinati talvolta dal tributo a logiche più politiche che giuridiche.

Se volessimo ampliare l'angolo visuale, dovremmo anche rendere conto del fatto che, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e la prevista adesione dell'Unione europea alla Convenzione di Roma, la Corte di Strasburgo si avvia verso una nuova fase istituzionale della propria storia, nella quale svolgerà un ruolo di primario rilievo non solo nell'ambito del Consiglio d'Europa, bensì anche nel più ampio contesto europeo, comprensivo del sistema-Unione e costituito dalla rete di legami che strutturano la parziale sovrapposizione tra i due organismi.

All'opposto, restringendo cioè il campo di osservazione e limitandolo all'ordinamento interno, la recente giurisprudenza della Corte costituzionale ha contribuito in modo significativo a definire le modalità di rilevanza giuridica della Convenzione, riconducendola sotto il "cappello" dell'art. 117 comma 1 della Costituzione e assegnando alle pronunce della Corte europea la funzione primaria di definire in via interpretativa i contenuti che, attraverso questo meccanismo di rinvio, trasmigrano all'interno dell'ordinamento giuridico italiano.

In ultimo, con specifico riguardo alla nostra materia, il progressivo avvicinarsi di una concezione del diritto ecclesiastico quale *legislatio libertatis* a un'altra maggiormente imperniata sulla disciplina giuridica dei rapporti Stato-confessioni, nonché la consapevolezza che la giurisprudenza della Corte europea riveste un ruolo sempre più incisivo nella definizione di *standard* condivisi di tutela delle libertà, spiega – unitamente a quanto si è appena detto – le ragioni per cui, quando si afferma che il diritto ecclesiastico italiano sarà sempre più un diritto ecclesiastico europeo, lo sguardo sia volto in primo luogo a Strasburgo e alla giurisprudenza che ruota intorno all'art. 9 della Convenzione, che tutela le «*Libertà di pensiero, di coscienza e di religione*».

Tutto quanto sopra ha convinto della opportunità di procedere, "allo stato" ma con metodologia che consenta un successivo e puntuale aggiornamento, a raccogliere le

pronunce in materia ecclesiastica emesse dagli organi di Strasburgo¹. Si tratta, come si vedrà, di un lavoro concepito per essere innanzitutto strumento pratico e di consultazione, utile – almeno nelle intenzioni – per orientare all’interno della giurisprudenza Cedu anche il lettore che non abbia con essa una rodada dimestichezza. Questa finalità trova riscontro sia nelle indicazioni che accompagnano tutte le pronunce incluse nella selezione – si veda, *infra*, l’*Avvertenza* che introduce la parte antologica del lavoro – sia nell’aggiunta di un apparato di indici.

In ultimo, è opportuno spendere qualche parola per rendere conto dei criteri cui si è fatto ricorso per selezionare le pronunce, con la precisazione che anche ciò che non è stato riprodotto testualmente è stato tenuto nel debito conto nella parte monografica del lavoro, specialmente là dove si è ricostruita l’evoluzione della giurisprudenza di Strasburgo con specifico riguardo ad alcune tematiche legate alle libertà di convinzione e di religione.

Quanto alla tipologia dei provvedimenti, si è scelto di riportare il testo delle sole sentenze, con esclusione delle decisioni e dei rapporti. Questa opzione riposa su svariate considerazioni. Va rilevato, innanzitutto, che la tutela in sede europea procede per sentenze, nel senso che una violazione convenzionale non può essere accertata in modo diverso: l’effettività di quella tutela, in altre parole, si realizza per mezzo di sentenze, mentre le decisioni di inammissibilità dei ricorsi – quelle di ammissibilità sono integralmente sostituite dalla successiva sentenza, quale che sia il suo dispositivo –, a prescindere dai motivi che le sorreggono, non intaccano lo *status quo ante*. In altre parole, nella sua opera di (interpretazione o) definizione dello *standard* cui gli Stati membri devono attenersi, è a mezzo di sentenze che la Corte “alza l’asticella”: le decisioni possono essere utili (e spesso lo sono) per definire in negativo l’ambito di operatività della Convenzione, mentre l’interesse dell’interprete è principalmente orientato a una definizione in positivo, che metta a fuoco il *quantum* di tutela che si aggiunge a ciò che è già garantito all’interno degli ordinamenti dei Paesi membri.

¹ Un’antologia della giurisprudenza degli organi di Strasburgo, edita in lingua italiana e abbastanza recente, è quella composta da DE SALVIA, M. – ZAGREBELSKY, V., *Diritti dell’uomo e libertà fondamentali. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo e della Corte di giustizia delle Comunità europee*, coordinato da M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, Milano, Giuffrè, vol. I (1960-1990), 2006; vol. II (1991-1998), 2006; vol. III (1999-2006), 2007.

Si tratta, peraltro, di una compilazione che raccoglie le pronunce relative a tutti i diritti e le libertà convenzionali, e ne rimangono pertanto escluse per comprensibili ragioni quasi tutte le sentenze di specifico interesse ecclesiasticistico. A quell’opera si farà comunque riferimento, specialmente per segnalare ivi la traduzione italiana di alcune sentenze di particolare rilevanza.

Inoltre, la stessa operazione di delimitazione per esclusione del campo di garanzia, che potrebbe essere condotta utilizzando le decisioni di inammissibilità, può essere svolta quasi sempre sulla scorta delle pronunce che hanno escluso l'esistenza della violazione o, *rectius*, che non ne hanno accertato l'esistenza (perché la Corte ha ritenuto inapplicabile l'art. 9 oppure ha valutato non necessario esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 9, considerato isolatamente o in combinato disposto con altre norme della Convenzione o dei Protocolli addizionali); ragione in più, questa, per evitare l'ipertrofia del lavoro che l'inserimento di tutte le decisioni di inammissibilità avrebbe comportato².

Tutto ciò comporta anche necessariamente che, con riferimento all'organo, rimangano esclusi dalla selezione tutti i provvedimenti della Commissione (poiché quest'ultima non pronuncia sentenze).

In ultimo, con riguardo alle disposizioni della Convenzione, l'oggetto della ricerca – le libertà di religione e di convinzione – ha fatto sì che nella raccolta siano state incluse le sole pronunce che hanno considerato i profili di rilevanza specifica dell'art. 9, purchè di essi la Corte abbia dato conto nel dispositivo della sentenza (accertando la violazione dell'art. 9, escludendola, escludendone l'applicabilità o ritenendone assorbiti i profili di rilevanza da altre disposizioni convenzionali).

Questo non significa, certamente, che nel quadro giuridico della Convenzione l'art. 9 sia la sola disposizione utile per proteggere tali libertà; altre norme possono soccorrere al medesimo fine – così, per esempio, gli artt. 8 e 10 della Convenzione o l'art. 2 del Primo Protocollo addizionale – ma si tratta di norme che coprono una sfera di garanzia autonoma, talvolta parallela e talaltra inclusiva rispetto a quella dell'art. 9. Ed è proprio l'apparente allontanamento della Corte da un'applicazione rigorosa dei rapporti di specialità o di integrazione tra l'art. 9 e altre norme della Convenzione che ha convinto in alcuni casi a riportare anche sentenze che non riservano alcuna formale considerazione all'art. 9 e che tuttavia, nella sostanza, rappresentano degli snodi importanti

² Per un quadro parziale ma recente può tuttavia consultarsi la ricerca di BARZEE, A., *European Court of Human Rights. Religious freedom cases and cases with a religious dimension: non admissibility decisions 1999-2007*, in HRWF. Sulla giurisprudenza precedente, composta quasi esclusivamente da decisioni di inammissibilità emesse dalla Commissione europea dei diritti dell'uomo, si vedano invece MORVIDUCCI, C., *La protezione della libertà religiosa nel sistema del Consiglio d'Europa*, in *La tutela della libertà di religione. Ordinamento internazionale e normative confessionali*, a cura di S. FERRARI, T. SCOVAZZI, Padova, Cedam, 1988, pp. 41 ss.; BELGIORNO DE STEFANO, M. G., *La libertà religiosa nelle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1989, 1, pp. 285 ss.; MARTÍNEZ-TORRÓN, J., *La giurisprudenza degli organi di Strasburgo sulla libertà religiosa*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1993, 2, pp. 335 ss.; ID., *El derecho de libertad religiosa en la jurisprudencia en torno al convenio europeo de derechos humanos*, in *An. der. ecl. Est.*, 1986, pp. 403 ss.

nell'evoluzione europea della tutela delle libertà di convinzione e di religione oppure nell'evoluzione interna della nostra materia. Questi casi, peraltro rarissimi, nonché alcune sentenze in cui la Corte ha operato un bilanciamento tra le libertà di convinzione e di religione e altri diritti convenzionali, pur senza chiamare in causa l'art. 9, costituiscono le uniche eccezioni al rispetto rigoroso dei criteri di selezione appena esposti.

CAPITOLO PRIMO

LA CONVENZIONE DI ROMA, LA COMMISSIONE E LA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

SOMMARIO: 1. *Gli obiettivi della Convenzione nel contesto storico del secondo dopoguerra.* – 2. *Gli organi e il meccanismo giurisdizionale di tutela.* – 3. *Le modifiche introdotte dai Protocolli di emendamento e il sistema attuale.* – 3-1. *La svolta giurisdizionale: il Protocollo n. 11.* – 3-2. *Il Protocollo n. 14: verso un ulteriore snellimento della procedura.* – 4. *Gli effetti delle sentenze della Corte negli ordinamenti nazionali.* – 5. *Il futuro della Corte: le conferenze di Interlaken e İzmir.* – 6. *La Convenzione nel sistema (interno e internazionale) delle fonti.* – 5-1. *L'efficacia della Convenzione nell'ordinamento italiano.* – 5-2. *La Convenzione e l'ordinamento dell'Unione europea.*

1. Gli obiettivi della Convenzione nel contesto storico del secondo dopoguerra.

Lo sviluppo di una sensibilità condivisa a livello internazionale nei riguardi dei diritti dell'uomo¹ si ebbe per la prima volta, come si accennava in premessa, dopo gli eventi drammatici verificatisi negli anni del secondo conflitto mondiale².

¹ La terminologia in uso nella dottrina giuridica è solita non distinguere tra «diritti fondamentali» e «diritti dell'uomo», e così si farà anche nel prosieguo di questo lavoro. Tuttavia è opportuno tenere presente che, almeno a livello teorico, la distinzione tra le due categorie andrebbe tracciata sulla linea che separa i diritti dell'uomo in quanto tale (che in questa accezione non si distinguono dai diritti «universali») dai diritti che, in quanto posti alla base di uno o più ordinamenti giuridici determinati, assumono in quello specifico contesto la qualifica di «fondamentali». La sovrapposizione delle categorie – peraltro del tutto innocua ai nostri fini – deriva dalla circostanza che oggi vede buona parte dei «diritti umani» essere anche «diritti fondamentali» all'interno della stragrande maggioranza degli ordinamenti giuridici: si vedano su questi temi PECES-BARBA MARTINEZ, G., *Teoria dei diritti fondamentali*, a cura di V. FERRARI, Milano, Giuffrè, 1993; PALOMBELLA, G., *Diritti umani e diritti fondamentali. Sulle conseguenze di una distinzione concettuale*, in *Soc. dir.*, 2004, pp. 61 ss.; ZANICHELLI, M., *Il significato dei diritti fondamentali*, in *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, a cura di M. CARTABIA, Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 507 ss., spec. pp. 515 ss., e ivi bibliografia.

² Come ha scritto ZAGREBELSKY, G., *Il diritto mite. Legge, diritti, giustizia*, Torino, Einaudi, 1992, p. 89, dopo le atrocità cui si era assistito «un ancoraggio a qualcosa di obiettivo, di più forte delle ragioni e delle volontà politiche che si sarebbero affermate nella successione del tempo, era avvertito come indispensabile. Per questo il diritto doveva recuperare qualcosa di indiscutibile, che potesse essere posto come punto d'attacco iniziale [...] dal quale non fosse per nessuno possibile distaccarsi».

Il nesso di causalità che unisce alcuni eventi storici e l'emergere di posizioni giuridiche da annoverarsi nel catalogo dei diritti fondamentali è alla base delle costruzioni teoriche che sostengono il carattere «storico» (nel senso di «storicamente determinato») di tali diritti. Tra queste, si veda innanzitutto quella di BOBBIO, N., *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1992, pp. XIII ss: «[d]al punto di vista teorico ho sempre sostenuto, e continuo a sostenere, confortato da nuovi argomenti, che i diritti dell'uomo, per fonda-

Alla tradizionale concezione storica che assegnava allo stato il compito di tutelare, con gli strumenti e nei modi che gli apparissero più opportuni, tutte le posizioni giuridiche soggettive imputabili a coloro che fossero a vario titolo sottoposti alla sua giurisdizione³, si affiancò – per poi progressivamente sostituirvisi – l'idea che, almeno nel campo dei diritti fondamentali, la tutela dovesse svolgersi anche a un livello più alto, al fine di impedire che in questo o quello stato le contingenze interne potessero condurre all'obliterazione dei diritti che si riconoscono in capo all'essere umano in quanto tale⁴.

mentali che siano, sono diritti storici, cioè nati in certe circostanze, contrassegnate da lotte per la difesa di nuove libertà contro vecchi poteri, gradualmente, non tutti in una volta e non una volta per sempre [...]. Nascono quando devono o possono nascere. Nascono quando l'aumento del potere dell'uomo sull'uomo [...] o crea nuove minacce alla libertà dell'individuo oppure consente nuovi rimedi alla sua indigenza». Ai limiti estremi della riflessione sulla storicità dei diritti umani si pongono, poi, quelle costruzioni che vedono i diritti – anche quelli fondamentali – come prodotto della reazione a un precedente torto (in altre parole, l'azione porta all'emersione per contrasto di una posizione che in precedenza non esisteva): cfr. DERSHOWITZ, A., *Rights from wrongs*, Torino, Codice Edizioni, 2005.

³ Lo ricorda ZANGHÌ, C., *sub Diritti dell'uomo (protezione internazionale dei)*, in *Enc. giur.*, vol. XI, 1989, p. 1: «[q]uale che sia la motivazione filosofica che si accolga (diritto naturale, diritto positivo, ecc.) e l'origine storica che si accetti (dal periodo ellenistico alla più vicina rivoluzione francese), il fenomeno è stato sempre circoscritto in ambito nazionale come dimostrano anche gli atti frequentemente citati (*Magna Charta*, Dichiarazione di Filadelfia, Dichiarazione dei diritti e dei doveri del cittadino, ecc.)».

Quanto all'origine storica del movimento per la protezione dei diritti umani (e con la precisazione appena vista), l'opinione più diffusa la colloca nei secoli XVII-XVIII, «allorché da una parte la pratica costituzionale britannica, anche attraverso l'emanazione di strumenti fondamentali, quali l'*Habeas Corpus Act* del 1679 e il *Bill of Rights* del 1689, elaborava in concreto la forma di governo costituzionale e dall'altra si assisteva, soprattutto in Francia, al fiorire di quelle correnti di pensiero illuministiche che posero le basi teoriche della rivoluzione francese e che diedero vita al sostrato concettuale della Costituzione federale americana del 1776 e della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789»: così CONFORTI, B. – RAIMONDI, G., *sub Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Enc. dir. (agg.)*, vol. VI, 2002, pp. 327 ss., sul punto p. 329. Nell'alveo delle posizioni teoriche che sostengono il carattere storico dei diritti dell'uomo, anche PECES-BARBA MARTINEZ, G., *Sobre el puestro de la Historia en el concepto de los derechos fundamentales*, in *An. der. hum.*, 1986-1987, pp. 219 ss., ne individua la nascita nell'età moderna e precisamente nelle lotte contro lo stato assoluto; cfr. anche ID., *sub Diritti e doveri fondamentali*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. V, 1990, pp. 139 ss., spec. p. 140, laddove rileva che questi diritti «sorgeranno soltanto nella loro dimensione integrale, riconosciuti nel Diritto positivo, a partire dallo Stato liberale». Da ultimo, sul tema, GILBERTI, G., *Introduzione storica ai diritti umani*, Torino, Giappichelli, 2012.

⁴ Come ha scritto PECES-BARBA MARTINEZ, G., *sub Diritti e doveri fondamentali*, cit., p. 147, quando affrontiamo la definizione – o, quantomeno, l'individuazione – dei c.d. diritti fondamentali, «[p]artiamo dall'idea che la radice dei diritti fondamentali è nella dignità umana che può essere spiegata razionalmente come la manifestazione delle condizioni antropologiche e culturali dell'uomo, che fa diversi gli uomini dagli altri esseri, con la loro libertà di scelta o libertà psicologica [...], il linguaggio, la capacità di ragionare e di elaborare i concetti, ecc.»; sotto questo aspetto, pertanto, «i diritti fondamentali hanno una dimensione etica che diventa efficace con la sua incorporazione al Diritto positivo con la mediazione del potere» (p. 152).

Ai nostri fini è sufficiente tenere per buono questo assunto – che riconduce il “senso” dei diritti fondamentali alla dignità dell'uomo, intesa quale attributo comprensivo che lo distingue da ogni altro essere vivente – senza approfondire né eventuali legami tra la teorica dei diritti fondamentali e le sempre risorgenti suggestioni giusnaturalistiche, né la tematica – che peraltro potrebbe essere affrontata solo scomodando ben altre e più alte competenze – relativa al «fondamento» dei diritti dell'uomo. Sul nesso tra diritti e dignità umana può pertanto vedersi ZANICHELLI, M., *Il significato dei diritti fondamentali*, cit., pp. 529 ss., e gli Autori ivi citati a p. 529, nota 55; ivi, *passim*, si rinvia anche per una panoramica sulle diverse posizioni emerse a proposito della possibilità – e, anche ammessa quella, della utilità, da alcuni ne-

Si trattò di un passaggio teorico di non poco conto, poiché presupponeva l'idea che, almeno con riferimento a questa materia, l'individuo cessasse di essere soggetto rilevante solo nell'ambito giuridico dei rapporti interni all'ordinamento statale, per emergere quale centro di imputazione autonomo – le cui posizioni, pertanto, potessero essere considerate a prescindere e addirittura contro quelle dello stato – in un contesto giuridico storicamente riservato ai soggetti dotati di personalità di diritto internazionale.

Su questa intuizione, largamente condivisa nella comunità internazionale in ragione del diffuso senso di riprovazione per gli eccessi cui si era giunti (specialmente, ma non solo) nella prima metà degli anni quaranta, si fondarono le prime iniziative volte a disciplinare questa nuova sfera di tutela nel contesto e con gli strumenti del diritto internazionale⁵.

Il primo passo in questa direzione fu compiuto nel quadro dell'Organizzazione delle Nazioni Unite⁶, con la *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, adottata a

gata: così per esempio BOBBIO, N., *L'età dei diritti*, cit., p. VIII – di una ricerca del «fondamento» dei diritti dell'uomo.

⁵ A proposito della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (di cui si tratterà tra breve) è stato affermato che «è scritta nella piena consapevolezza di Auschwitz e nella consapevolezza nascente della Kolyma. La consapevolezza della barbarie europea è radicata nelle parole del preambolo [...]. La Dichiarazione [...] fu scritta quando la fede nell'Illuminismo stava affrontando la sua più profonda crisi. In questo senso, i diritti umani non sono tanto la dichiarazione della superiorità della civiltà europea quanto un monito degli europei perché il resto del mondo eviti di riprodurre i suoi stessi errori»: così IGNATIEFF, M., *Una ragionevole apologia dei diritti umani*, Milano, Feltrinelli, 2003, p. 67. Si veda anche CARDIA, C., *Genesi dei diritti umani*, Torino, Giappichelli, 2005², pp. 151 ss.

⁶ La nascita dell'organizzazione internazionale in senso moderno è comunemente fatta risalire alla costituzione della Società delle Nazioni avvenuta dopo il primo conflitto mondiale. L'idea che ne stava alla base, assolutamente rivoluzionaria se confrontata con il comune modo di intendere le relazioni fra stati – che accettava la guerra quale componente ineliminabile dei rapporti internazionali – era che, all'opposto, il ricorso alla violenza bellica dovesse essere per quanto possibile scoraggiato: cfr., tra gli altri, CONFORTI, B., *sub Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU)*, in *Enc. dir.*, vol. XXI, 1981, pp. 265 ss., spec. p. 266, e la ampia bibliografia riportata a p. 303.

Fallita l'esperienza della Società – del fallimento fu testimonianza *in re ipsa* la Seconda Guerra mondiale – quell'idea rimase tuttavia a fondare la successiva esperienza dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, sorta nel 1945 a seguito della Conferenza di San Francisco – lo Statuto delle Nazioni Unite, talora indicato anche come «Carta di San Francisco», è stato approvato il 26 giugno 1945 ed è stato ratificato dall'Italia con L. 17 agosto 1957, n. 848, pubbl. in *GU* n. 238 del 25 settembre 1957 – che costituisce tuttora la massima organizzazione internazionale esistente. Di essa fanno parte tutti gli stati riconosciuti dalla comunità internazionale, con pochissime eccezioni (stati neutralizzati, stati che godono di uno *status sui generis*, Stato della Città del Vaticano, ecc.). Sulla Società delle Nazioni sia consentito limitare il richiamo a CONETTI, G., *sub Società delle Nazioni*, in *Enc. dir.*, vol. XLII, 1990, pp. 1167 ss., e ivi bibliografia a p. 1175. Sull'ONU, in aggiunta ai contributi che sono già stati o saranno citati, si veda anche PANEbianco, M., *sub Nazioni Unite (ONU)*, in *Enc. giur.*, vol. XX, 1990, e ivi (pp. 7 s.) bibliografia. In generale, sull'esperienza delle organizzazioni internazionali che è nata con la costituzione dell'ONU e si è successivamente evoluta sulla base di quel modello – salva ogni considerazione sulla sua tenuta alla luce degli eventi dell'ultimo ventennio – si veda ID., *sub Organizzazioni internazionali, I) Profili generali*, in *Enc. dir.*, vol. XXII, 1990, e l'estesa bibliografia alle pp. 40 ss.

Parigi dall'Assemblea generale il 10 dicembre 1948⁷, che si pose al contempo quale concretizzazione di una nuova sensibilità condivisa⁸ e quale argine comune contro future eventuali degenerazioni⁹.

La Dichiarazione, frutto dei lavori di una Commissione appositamente costituita in occasione della Conferenza di San Francisco¹⁰, si caratterizzava tuttavia per la propria natura "spuria", poiché da una parte conteneva una rassegna di «*diritti*»¹¹ ma,

⁷ La Risoluzione n. 217 A (III) dell'Assemblea fu approvata con 48 voti favorevoli, nessun voto contrario e otto astensioni (sei Paesi appartenenti al c.d. "blocco sovietico", Sudafrica e Arabia Saudita).

⁸ È stato scritto che «[l]a Dichiarazione universale rappresenta la più grande prova storica del "consensus" realizzato in ordine ad un determinato sistema di valori» (così ZANGHÌ, C., *sub Diritti dell'uomo [protezione internazionale dei]*, cit., p. 2) e, probabilmente, «l'atto più importante che l'Assemblea generale ha adottato»: SPERDUTI, G., *sub Diritti umani (Protezione internazionale dei)*, in *Enc. dir.*, vol. XII, 1964, pp. 807 ss., spec. p. 809. Con riferimento a quanto sopra accennato sulla nuova rilevanza riconosciuta all'individuo, CASSESE, A., *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Bari, Laterza, 1988, p. 143, ha scritto che «[l]a Dichiarazione ha favorito l'emergere, anche se debole, tenue ed impacciato, dell'individuo, all'interno di uno spazio prima riservato esclusivamente agli stati sovrani. Essa ha messo in moto un processo irreversibile, del quale tutti dovremmo rallegrarci».

⁹ Nel Preambolo della Dichiarazione, nel testo pubblicato all'interno della piattaforma divulgativa dell'ONU alla url <http://www.un.org/en/documents/udhr/>, si legge: «[w]hereas recognition of the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all members of the human family is the foundation of freedom, justice and peace in the world [; w]hereas disregard and contempt for human rights have resulted in barbarous acts which have outraged the conscience of mankind, and the advent of a world in which human beings shall enjoy freedom of speech and belief and freedom from fear and want has been proclaimed as the highest aspiration of the common people [; ... w]hereas member States have pledged themselves to achieve, in co-operation with the United Nations, the promotion of universal respect for and observance of human rights and fundamental freedoms [; w]hereas a common understanding of these rights and freedoms is of the greatest importance for the full realization of this pledge».

¹⁰ La Conferenza delle Nazioni Unite sull'organizzazione internazionale si concluse il 26 giugno 1945 a San Francisco con la firma dello Statuto dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (v. *supra*), che si affacciava così nello scenario internazionale quale nuovo soggetto protagonista; lo Statuto, successivamente entrato in vigore il 24 ottobre 1945, comprendeva anche lo Statuto della Corte Internazionale di Giustizia, che ne costituiva parte integrante.

Con riferimento alla tutela dei diritti umani, in mancanza di un testo già pronto da inserire nel corpo del Trattato istitutivo ma con la consapevolezza che fosse necessario redigere una «dichiarazione internazionale dei diritti, accettabile da tutti gli Stati interessati», che facesse parte «della vita internazionale esattamente come la nostra Dichiarazione dei diritti è parte integrante della nostra Costituzione» – così si espresse in occasione della Conferenza il Presidente statunitense Truman: lo ricorda ZANGHÌ, C., *sub Diritti dell'uomo (protezione internazionale dei)*, cit., p. 1 –, tale compito fu assegnato a una Commissione *ad hoc*, la Commissione delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo. Questa, istituita il 16 febbraio 1946 con la Risoluzione n. 5 del Consiglio economico e sociale con il compito di sottoporre al Consiglio proposte e raccomandazioni relativi (tra l'altro) a una «dichiarazione internazionale dei diritti dell'uomo», concluse i propri lavori (ma sopravvisse con altri compiti) nel 1948, consegnando prima al Consiglio e poi all'Assemblea generale una bozza della Dichiarazione, il cui testo definitivo fu poi approvato a Parigi.

¹¹ Dei quali, peraltro, non era nemmeno accennata la ricerca o l'individuazione di un fondamento: come ricorda ZANICHELLI, M., *Il significato dei diritti fondamentali*, cit., p. 511, «[n]el 1947, nell'ambito di un'inchiesta promossa dall'Unesco sui problemi teorici posti dalla redazione di una Dichiarazione universale dei diritti, [...] Jacques Maritain ricordava che alcuni rappresentanti dichiararono di essere d'accordo nell'indicare una lista di diritti, "ma a condizione che non ci si domandi il perché. Col perché comincia la disputa"; l'Autrice conclude pertanto sul punto affermando che «la capacità delle carte dei diritti di raccogliere un consenso di massima sembrerebbe dunque dipendere dalla rinuncia ad una defi-

dall'altra, non prevedeva alcuno strumento pratico di tutela degli stessi. Si trattava pertanto, nonostante la terminologia, di una elencazione di principi programmatici fondati sul riconoscimento comune di alcune posizioni giuridiche in capo ai singoli, che tuttavia, poiché quanto riguardava la garanzia effettiva delle stesse rimaneva estraneo all'ambito della Dichiarazione, manteneva carattere giuridicamente non obbligatorio. La natura non vincolante del testo emergeva anche dal tenore letterale delle disposizioni che lo componevano, tutte formulate in modo troppo categorico e chiuso a possibili eccezioni perché le stesse potessero essere considerate vere e proprie norme giuridiche, destinate a essere concretamente applicate.

Anche prescindendo in questa sede da ogni considerazione circa la successiva evoluzione del carattere della Dichiarazione – non vincolante, vincolante in senso stretto, o capace della vincolatività *sui generis* del c.d. *soft law*¹² – rimane tuttavia il fatto

nizione compiuta dei loro fondamenti o presupposti ideali: la loro forza sta, si potrebbe dire, nell'essere *incompletely theorized agreements*» (corsivo testuale).

In questo loro prescindere dal fondamento dei diritti che si propongono di tutelare, tali testi si pongono pertanto nella stessa ottica fatta propria e propugnata da BOBBIO, N., *L'età dei diritti*, cit., pp. 16 ss.: «[i]l problema di fondo relativo ai diritti dell'uomo è oggi non tanto quello di *giustificarli*, quanto quello di *proteggerli*. È un problema non filosofico ma politico. [...] Non si tratta tanto di sapere quali e quanti sono questi diritti, quale sia la loro natura e il loro fondamento, se siano diritti naturali o storici, assoluti o relativi, ma quale sia il modo più sicuro per garantirli» (corsivo dell'Autore). Uno spostamento dal piano della riflessione filosofica a quello dell'azione politica nella direzione di una sempre maggiore garanzia dei diritti – non solo di quelli fondamentali – è auspicato anche da SEN, A., *L'idea di giustizia*, Milano, Mondadori, 2010: si veda in particolare p. 5, là dove l'Autore sottolinea l'importanza di «chiarire in che modo dovremmo procedere nell'affrontare le questioni inerenti alla promozione della giustizia e all'eliminazione dell'ingiustizia, più che offrire la soluzione delle questioni concernenti la natura della perfetta giustizia».

¹² Con il termine inglese *soft law*, difficilmente traducibile in italiano, si suole indicare un insieme eterogeneo di fenomeni giuridici di produzione e di cognizione, accomunati quantomeno dalla mancanza dell'efficacia vincolante diretta tipica della norma giuridica, nella accezione comunemente utilizzata: si veda, per tutti, MOSTACCI, E., *La soft law nel sistema delle fonti: uno studio comparato*, Padova, Cedam, 2008, e ivi bibliografia.

A proposito della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo va invece rilevato come la stessa, pur nata come testo sostanzialmente programmatico e non immediatamente vincolante, abbia poi visto modificarsi il proprio "ascendente" per giungere in tempi relativamente recenti a una sorta di "paravincolatività", o vincolatività atipica. Il carattere particolarmente solenne di ogni Dichiarazione adottata mediante risoluzione di un organo dell'ONU, unito alla circostanza che nella prassi tali dichiarazioni sono solite fondarsi anche sull'*id quod plerumque accidit* all'interno della maggioranza degli stati, fa sì che le disposizioni che le compongono possano essere considerate, in virtù dell'obbligo di osservanza delle regole consuetudinarie che incombe in capo a tutti i soggetti di diritto internazionale, alla stregua di vere e proprie norme giuridiche. In questa direzione si è infatti orientato negli anni l'atteggiamento degli organi dell'ONU e dei suoi membri, per esempio quando la Dichiarazione del 1948 è stata invocata per addebitare a questo o quello stato la violazione degli obblighi che lo stesso aveva assunto sottoscrivendola, oppure quando la stessa è stata utilizzata come base di legittimazione per numerose risoluzioni dell'Assemblea generale. Ancora, milita in questo senso la circostanza che gli Stati membri abbiano alimentato, non opponendovisi, una progressiva estensione dei poteri dell'Organizzazione in questa materia, accettando in numerose occasioni – in modo esplicito o tacito – l'adozione di atti che presupponevano o affermavano a chiare lettere il carattere obbligatorio della Dichiarazione: sul punto può vedersi ZANGHÌ, C., *sub Diritti dell'uomo (protezione internazionale dei)*, cit., p. 2; SPERDUTI, G., *sub Diritti umani (Protezione internazionale dei)*, cit., p. 810.

che il testo del 1948 rappresentò il primo tentativo (riuscito, nonostante le enormi difficoltà¹³) di far emergere i diritti fondamentali dal campo dell'ideale per attribuire loro (per mezzo delle disposizioni che li enunciavano) carattere di positività, in vista di possibili esperienze di là da venire che, magari su scala regionale o macroregionale, perseguissero il più ambizioso obiettivo di garantire anche un'effettiva tutela di quei diritti.

La prima (in ordine cronologico) e più importante (dal punto di vista dei risultati concreti che consentì poi di raggiungere) di tali esperienze, che costituisce altresì l'oggetto specifico di questo lavoro, fu rappresentata dalla «*Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*», già citata in premessa, nata nel contesto giuridico regionale del Consiglio d'Europa¹⁴.

Il Consiglio, istituito con il Trattato di Londra del 5 maggio 1949 che ne definiva lo Statuto¹⁵, nasceva con la finalità primaria di attuare un'unione più stretta fra i propri

¹³ Tali difficoltà, di varia natura ma legate soprattutto alla profonda eterogeneità di tradizioni e di cultura giuridica che intercorrevano tra gli ordinamenti dei diversi stati che avrebbero dovuto sottoscrivere la Dichiarazione, sono state analizzate da VERDOODT, A., *Naissance et signification de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme*, Louvain-Paris, Warny, 1964, *passim*.

¹⁴ Altre importanti tappe del processo di emersione dei diritti fondamentali sono costituite, nel contesto dell'ONU, dai Patti internazionali stipulati nel 1966 ed entrati in vigore nel 1976. Di essi (così come delle decisioni del Comitato delle Nazioni Unite per i Diritti umani, incaricato di verificarne il rispetto da parte degli Stati membri) non si tratterà nel prosieguo e pertanto si rinvia, per il testo di essi, a CONSO, G. – SACCUCCI, A., *Codice dei diritti umani. Nazioni Unite – Consiglio d'Europa*, Padova, Cedam, 2001, pp. 61 ss. e pp. 112 ss. rispettivamente per il *Patto internazionale sui diritti civili e politici* e per il *Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali*. Per la dottrina in argomento, si vedano invece ZANGHÌ, C., *sub Diritti dell'uomo (protezione internazionale dei)*, cit., pp. 3 ss. e ivi, pp. 8 s., bibliografia; MARCHESI, A., *I diritti dell'uomo e le Nazioni Unite. Controllo internazionale e attività statali di organi internazionali*, Milano, Franco Angeli, 1996; ID., *Diritti umani e Nazioni Unite. Diritti, obblighi e garanzie*, Milano Franco Angeli, 2007; SACCUCCI, A., *Profili di tutela dei diritti umani tra Nazioni Unite e Consiglio d'Europa*, Padova, Cedam, 2002; NOWAK, M., *UN Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary*, Kehl am Rhein, N. P. Engel, 2005². Con specifico riguardo alla protezione internazionale della libertà di religione e di convinzione, si rinvia all'ampia bibliografia citata da WALTER, C., *sub Religion or belief, Freedom of. International protection*, in *M.P.E.P.I.L.*, 2009, pp. 7 s.; MORVIDUCI, C., *sub Libertà VIII) Libertà di religione o di convinzioni - Dir. int.*, in *Enc. Giur.*, vol. XIX, 1990, pp. 8 s.

¹⁵ Il Trattato è stato reso esecutivo in Italia con L. 23 luglio 1949, n. 433, pubbl. in *GU* n. 168 del 25 luglio 1949. Sulle origini storiche del Consiglio, sull'*iter* della sua formazione e sui documenti costitutivi si veda LEONE, U., *Le origini diplomatiche del Consiglio d'Europa*, Milano, Giuffrè, 1966; MONACO, R., *sub Consiglio d'Europa*, in *Enc. dir.*, vol. IX, 1961, pp. 209 ss., e bibliografia alle pp. 218 s.; PALMIERI, G. M., *sub Consiglio d'Europa*, in *Enc. giur.*, vol. VIII, 1988, e ivi bibliografia (p. 5).

I dieci Paesi fondatori, che firmarono il Trattato del 1949, furono Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Olanda, Norvegia, Svezia, Regno Unito. Grecia e Turchia, spesso indicati quali membri fondatori del Consiglio, vi aderirono invece il 9 agosto 1949. Attualmente il Consiglio riunisce 47 Stati: ai dodici già citati si sono successivamente aggiunti (in ordine cronologico di adesione) Islanda, Germania (1950), Austria (1956), Cipro (1961), Svizzera (1963), Malta (1965), Portogallo (1976), Spagna (1977), Liechtenstein (1978), San Marino (1988), Finlandia (1989), Ungheria (1990), Polonia (1991), Bulgaria (1992), Slovenia, Lituania, Estonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Romania (1993), Andorra (1994), Lettonia, Albania, Moldavia, Macedonia, Ucraina (1995), Russia, Croazia (1996), Georgia (1999), Armenia, Azerbaigian (2001), Bosnia-Erzegovina (2002), Serbia (2003), Monaco (2004), Montenegro (2007).

membri per tutelare e promuovere gli ideali e i principi che erano loro patrimonio comune – tra questi, il preambolo dello Statuto indicava i valori spirituali e morali che sono fondamento dei principi di libertà personale, libertà politica e preminenza del diritto, poiché da essi dipende ogni vera democrazia – e per favorire il loro progresso economico e sociale; tale scopo avrebbe dovuto essere perseguito dagli organi del Consiglio mediante l'esame delle questioni d'interesse comune, la conclusione di accordi e lo stabilimento di un'opera comune nel campo economico, sociale, culturale, scientifico, giuridico e amministrativo e mediante la tutela e lo sviluppo dello stato di diritto («*rule of law*»), dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali¹⁶.

Con riguardo a quest'ultimo obiettivo, già dalle prime iniziative fu chiaro che la

Come può vedersi, si tratta di Paesi organizzati sulla base di forme di governo profondamente diverse, accomunati però dalla formale accettazione dei principi democratici: cfr. MARGIOTTA BROGLIO, F., *La protezione internazionale della libertà religiosa nella Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo*, Milano, Giuffrè, 1967, p. 6, che richiama sul punto BISCARETTI DI RUFFIA, P., *Lineamenti attuali del diritto costituzionale in Europa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1955, pp. 49 ss., là dove (p. 115) l'Autore sottolineava una «generica identità di situazioni giuridiche per i cittadini... di... tutti gli Stati europei di democrazia classica: identità che è quasi assoluta per quanto concerne l'ambito tradizionale dell'attività giuridica dello Stato» (corsivo testuale).

Proprio dalla condivisa adesione al principio di democrazia pluralista derivò, una volta crollato il muro di Berlino e sfaldatosi il c.d. blocco sovietico, un consistente ampliamento del Consiglio d'Europa, che registrò a partire dal 1990 numerosissime nuove adesioni. Questo comportò, da una parte, un mutamento radicale dello scenario complessivo del Consiglio d'Europa che, «[d]a esclusivo club dei Paesi democratici dell'Europa occidentale [...] si è trasformato in una grande organizzazione [...] che abbraccia praticamente, con limitatissime eccezioni, l'intero continente, i cui confini sono stati tracciati per di più con una certa larghezza»: così CONFORTI, B. – RAIMONDI, G., *sub Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 328; dall'altra – ma su questo punto si tornerà più avanti – produsse anche significative innovazioni nel modo di operare della Corte di Strasburgo, con una sensibile deviazione verso un ruolo sempre più vicino a quello di un organo di giustizia costituzionale.

¹⁶ Il Capitolo I dello Statuto, costituito dal solo articolo 1, nella versione ufficiale inglese consultabile alla url <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/001.htm>, dispone che «a. *The aim of the Council of Europe is to achieve a greater unity between its members for the purpose of safeguarding and realizing the ideals and principles which are their common heritage and facilitating their economic and social progress.*

b. This aim shall be pursued through the organs of the Council by discussion of questions of common concern and by agreements and common action in economic, social, cultural, scientific, legal and administrative matters and in the maintenance and further realization of human rights and fundamental freedoms».

L'art. 3, a sua volta, ribadisce che «[e]very member of the Council of Europe must accept the principles of the rule of law and of the enjoyment by all persons within its jurisdiction of human rights and fundamental freedoms, and collaborate sincerely and effectively in the realization of the aim of the Council as specified in Chapter I».

Come ricorda SERRA, G., *Il Consiglio d'Europa alla ricerca di una definizione di «rule of law»*. Sul rapporto della Commissione di Venezia «on the rule of law» del 4 aprile 2011, in *A. I. C.*, 27 settembre 2011, «[i]l Trattato di Londra del 1949 che istituisce il CdE considera il RoL [*rule of law*] – “*prééminence du droit*” in francese, l'altra lingua ufficiale – come il fondamento, insieme alla libertà personale e politica, di una vera democrazia; esso pone, inoltre, il rispetto del RoL, unitamente al riconoscimento dei diritti e delle libertà fondamentali dell'uomo, come condizione che gli Stati devono soddisfare ai fini dell'appartenenza all'organizzazione. Il riferimento al RoL fungerebbe da raccordo logico-giuridico tra democrazia e libertà; intenderebbe, cioè, indicare la finalizzazione degli apparati pubblici dello Stato democratico alla garanzia dei diritti individuali in quanto “diritti pubblici”» (p. 2).

volontà diffusa era orientata a perseguirlo sia mediante l'elaborazione di un testo di riferimento, analogamente a quanto stava accadendo nell'ambito dell'ONU, sia mediante l'istituzione di un organo giurisdizionale *ad hoc* con il compito di accertare e, se del caso, sanzionare eventuali violazioni, con ciò differenziando notevolmente “verso l'alto” il livello di tutela rispetto a quanto realizzabile in seno all'Organizzazione delle Nazioni Unite¹⁷.

Già nel 1948 – vale a dire, prima ancora che fosse costituito lo stesso Consiglio d'Europa – il documento finale del «Congresso dell'Europa», convocato dal Comitato internazionale di coordinamento dei Movimenti per l'Unità europea e apertosi a L'Aia il 7 maggio 1948, legava a doppio filo la garanzia dei diritti fondamentali e la tutela giurisdizionale dei medesimi, auspicando «una Carta dei diritti dell'uomo» e «una Corte di giustizia che possa applicare le sanzioni necessarie perché la Carta sia rispettata»¹⁸.

Su queste basi, di lì a poco, il Comitato dei Ministri del neonato Consiglio d'Europa istituì un Comitato intergovernativo di alti funzionari con il compito di redigere un progetto di Convenzione che, dopo un complesso *iter* che qui non è necessario ripercorrere¹⁹, fu firmato a Roma il 4 novembre 1950²⁰.

¹⁷ Se la portata dei rispettivi testi di riferimento non differenzia in maniera tangibile le esperienze maturate in seno all'ONU e al Consiglio d'Europa – con specifico riguardo al diritto di libertà di coscienza, per esempio, sia la Convenzione di Roma sia il Patto internazionale sui Diritti civili e politici non si discostano sensibilmente dalla relativa disposizione della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo – ciò che consente al sistema europeo di protezione dei diritti dell'uomo di «staccarsi da tutti gli altri, universali o regionali», è la circostanza che «alla proclamazione dei diritti unisce la predisposizione di un insieme efficace di organi che ne assicurano l'effettiva realizzazione»: così CIAMPI, C. A., *Presentazione* a DE SALVIA, M. – ZAGREBELSKY, V., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia delle Comunità europee*, coordinato da M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, Milano, Giuffrè, vol. I (1960-1990), cit. in premessa, pp. V s.

¹⁸ Cfr. ZANGHÌ, C., *sub Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Enc. giur.*, vol. IX, 2002, p. 1. Nella medesima occasione, peraltro, nacque anche il progetto di costituire il Consiglio d'Europa, a ulteriore testimonianza del legame che fin dalle origini unì la nascita e lo sviluppo dell'organizzazione poi costituita e la tutela internazionale dei diritti umani: cfr. LEONE, U., *Le origini diplomatiche del Consiglio d'Europa*, cit., pp. 14 ss.

¹⁹ Lo ha invece ricostruito nel dettaglio, e ivi pertanto si rinvia, MARGIOTTA BROGLIO, F., *La protezione internazionale della libertà religiosa*, cit., p. 2, nota 3; si veda anche PISTOLESI, I., *La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo: profili istituzionali e normativi*, in LUGLI, M. – PASQUALI CERIOLI, J. – PISTOLESI, I., *Elementi di diritto ecclesiastico europeo. Principi, modelli, giurisprudenza*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 43 ss., sul punto pp. 45 s.

²⁰ La Convenzione entrò in vigore il 3 settembre 1953, con il deposito dei primi dieci strumenti di ratifica (ex art. 59.2). L'Italia le ha dato esecuzione con la legge 4 agosto 1955, n. 848, pubbl. in *GU* n. 221 del 24 settembre 1955 e ha successivamente depositato lo strumento di ratifica il 26 ottobre 1955.

Sulla Convenzione in generale e sul carattere di novità che la stessa rivestì nel quadro del diritto internazionale, soprattutto con riguardo alla giurisdizionalizzazione degli strumenti di tutela, si veda, in aggiunta ai contributi già richiamati, SPERDUTI, G., *La Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo e il*

La Convenzione nasceva dunque senza negare all'esperienza maturata in seno all'ONU il tributo che meritava²¹ ma al contempo prendeva sommessamente le distanze

suo sistema di garanzie, in *Riv. dir. int.*, 1963, pp. 161 ss.

Molto utile, per chi non abbia dimestichezza con la materia, la parte del *Rapporto annuale 2011* – pubblicato dalla Corte a conclusione dell'anno giudiziario appena concluso e consultabile all'indirizzo http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/219E9A92-716A-4337-99DE-053358F536B3/0/2011_Rapport_Annuel_EN.pdf – dedicata alla storia e all'evoluzione del sistema convenzionale (pp. 7 ss.), nonché il recente volume dell'attuale giudice “in quota italiana” presso la Corte europea dei diritti dell'uomo: RAIMONDI, G., *Il Consiglio d'Europa e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2008².

Nella dottrina precedente al 1998 – anno di entrata in vigore del Protocollo n. 11, che ha profondamente ristrutturato tutto il sistema e ha pertanto costretto gli interpreti a confrontarsi con una “nuova” Convenzione (si veda *infra*) – si segnalano invece le opere collettanee *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'applicazione giurisprudenziale in Italia*, Milano, Giuffrè, 1981; *L'interpretazione giudiziaria della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (1960-1987)*, a cura di R. FACCHIN, Padova, Cedam, 1988, e (1988-1989), Padova, Cedam, 1990; *The European Convention for the protection of Human Rights. International protections versus national restrictions*, a cura di M. DELMAS MARTY, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1992; *The european system for the protection of human rights*, a cura di R. MACDONALD, H. MATSCHER, F. PETZOLD, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1993; *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, a cura di P. VAN DIJK, F. VAN HOOFF, The Hague, Kluwer, 1998; *Leading cases of the European Court of Human Rights*, a cura di R. A. LAWSON, H. G. SCHERMERS, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1999²; nonché i volumi di SUDRE, F., *Droit international et européen des droits de l'homme*, Paris, Presses universitaires de France, 1989; MERRILLS, J. G., *The development of international law by the European Court of Human Rights*, Manchester, Manchester University Press, 1988, 1993²; COHEN-JONATHAN, G., *La Convention européenne des droits de l'homme*, Paris, Economica, 1989; VELU, J. – ERGEC, R., *La Convention européenne des droits de l'homme*, Brussels, Bruylant, 1990; STARACE, V., *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e l'ordinamento italiano*, Bari, Levante, 1992; FROWEIN, J. A., *The European Convention on Human Rights as the public order of Europe*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1990; DE SALVIA, M., *Lineamenti di diritto europeo dei diritti dell'uomo*, Padova, Cedam, 1991; BEDDARD, R., *Human rights and Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993; ROBERTSON, A. H. – MERRILLS, J. E., *Human rights in Europe*, Manchester, Manchester University Press, 1994; CLEMENTS, L., *European human rights. Taking a case under the Convention*, London, Sweet & Maxwell, 1994; JANIS, M. – KAY, R. – BRANDLEY, A., *European human rights law*, Oxford, Clarendon Press, 1995; HARRIS, D. J. – O'BOYLE, M. – WARBRICK, C., *Law of the European Convention on Human Rights*, London, Butterworths, 1995; TAVERNIER, P., *Quelle Europe pour les droits de l'homme? La Cour de Strasbourg et la réalisation d'une "Union plus étroite"*, Brussels, Bruylant, 1996; JACOBS, F. G. – WHITE, R. C. A., *The European Convention on Human Rights*, Oxford, Clarendon Press, 1996; BERGER, V., *Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, Paris, Dalloz, 1996⁵; SUDRE, F., *Les grands arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Que sais-je?*, Paris, Dalloz, 1997; KEMPEES, P., *A systematic guide to the case-law of the European Court of Human Rights*, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 1997; GOMIEN, D. – HARRIS, D. – ZWAAK, L., *Law and practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter*, Strasburgo, Edizioni Consiglio d'Europa, 1996; IID., *Convention européenne des droits de l'homme et Charte sociale européenne. Droit et pratique*, Strasburgo, Edizioni Consiglio d'Europa, 1997; CONFORTI, B. – FRANCONI, F., *Enforcing international human rights in domestic courts*, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 1997; DRZEMCZEWSKY, A., *European Human Rights Convention in domestic law. A comparative study*, Oxford, Clarendon Press, 1997; REID, K., *A practitioner's guide to the European Convention on Human Rights*, London, Sweet & Maxwell, 1998; PUSTORINO, P., *L'interpretazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nella prassi della Commissione e della Corte di Strasburgo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 1998; DURANTE, F. – GENNARELLI, M. F., *I diritti dell'uomo in Italia*, Milano, Giuffrè, 1998; DE SALVIA, M., *Compendium de la CEDH*, Kehl am Rhein, N. P. Engel, 1998, tradotto in italiano a cura di M. Fumagalli Meraviglia con il titolo *Compendium della CEDU. Le linee guida della giurisprudenza relativa alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2000.

²¹ Ciò risulta evidente non solo nei lavori preparatori ma già nel testo della Convenzione, il cui *Preambolo* recita: «[i] Governi firmatari, Membri del Consiglio d'Europa,

da quella, proponendosi l'obiettivo di garantire una tutela effettiva dei diritti in essa contemplati, sia mediante l'istituzione di un meccanismo giurisdizionale *ad hoc*, sia introducendo per la prima volta la possibilità che quest'ultimo fosse azionato, nei confronti dello stato ritenuto responsabile, non solo dagli altri membri della comunità internazionale – con tutti i limiti che incontra un giudizio tra pari, in modo particolare con riguardo alle valutazioni di ordine politico che sorreggono la decisione di ricorrervi o non – ma anche dagli individui che ritenessero di aver subito una lesione²².

Si trattava di un obiettivo ambizioso – tanto più se si considera che avrebbe dovuto realizzarsi in un campo ancora “vergine” – che richiedeva altresì di essere perseguito *per gradus* e senza strappi; una certa prudenza caratterizzò infatti le fasi di stipula e prima applicazione della Convenzione, per evitare che un approccio troppo rigido spin-

Considerata la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, proclamata dall'Assemblea delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948;

Considerato che detta Dichiarazione mira a garantire il riconoscimento e l'applicazione universali ed effettivi dei diritti che vi sono enunciati;

Considerato che il fine del Consiglio d'Europa è quello di realizzare un'unione più stretta tra i suoi Membri, e che uno dei mezzi per conseguire tale fine è la salvaguardia e lo sviluppo dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali;

Riaffermato il loro profondo attaccamento a tali libertà fondamentali che costituiscono le basi stesse della giustizia e della pace nel mondo e il cui mantenimento si fonda essenzialmente da una parte, su un regime politico effettivamente democratico e dall'altra, su una concezione comune e un comune rispetto dei Diritti dell'Uomo di cui essi si valgono;

Risoluti, in quanto governi di Stati europei animati da uno stesso spirito e forti di un patrimonio comune di tradizioni e di ideali politici, di rispetto della libertà e di preminenza del diritto, a prendere le prime misure atte ad assicurare la garanzia collettiva di alcuni dei diritti enunciati nella Dichiarazione Universale, hanno convenuto quanto segue:».

Sul punto, con particolare attenzione dedicata al tema dell'efficacia e vincolatività del Preambolo, si veda CONSO, G., *sub Preambolo*, in «*Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, a cura di S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI, Padova, Cedam, 2001, pp. 3 ss.

²² Il riconoscimento della legittimazione attiva anche ai singoli, e non solo ai membri della comunità internazionale, racchiudeva in sé la maggiore cifra di innovatività poiché affrancava l'iniziativa giudiziale dalle remore politiche che solitamente contraddistinguono i rapporti fra Stati e la assegnava direttamente ai soggetti che potessero dirsi vittime di una violazione: cfr. CONFORTI, B. - RAIMONDI, G., *sub Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 332 s. (che si soffermano sul «carattere rivoluzionario di questo istituto», riconosciuto anche da coloro che non hanno mai sposato la tesi della soggettività internazionale degli individui). L'esperienza applicativa della Convenzione ha infatti mostrato in seguito la sostanziale irrilevanza – quantomeno dal punto di vista statistico – del potere di iniziativa riconosciuto alle Parti contraenti, che è esercitato in base a valutazioni che tengono conto in primo luogo dei rapporti diplomatici e, solo in via secondaria, della tutela dei diritti umani. Tale potere si è infatti tradotto in un numero esiguo di ricorsi interstatali, che evidenzia come questo tipo di azione sia stata per lo più utilizzata dagli Stati quale «elemento complementare rispetto ad una situazione di tensione politica preesistente» o – nel caso dei ricorsi indirizzati contro la Grecia nel periodo della c.d. “dittatura dei colonnelli” – come ulteriore strumento di pressione internazionale: cfr. ZANGHÌ, C., *sub Commissione europea dei diritti dell'uomo*, in *Enc. giur.*, vol. VII, 1988, p. 4; ID., *sub Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 8. In tempi ormai non molto prossimi hanno condotto un esame approfondito di questi aspetti, giungendo a considerazioni non dissimili, VASAK, K., *La Convention européenne des droits de l'homme*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1964, *passim*; FAWCETT, J. E. S., *The Application of the European Convention on Human Rights*, Oxford, Clarendon Press, 1967, *passim*; JACOBS, F. G., *The European Convention on Human Rights*, Oxford, Clarendon Press, 1975, *passim*.

gesse alla fuga quegli stati che, fino a poco prima, avevano dichiarato un'adesione incondizionata a un progetto europeo condiviso di tutela dei diritti fondamentali²³. Queste cautele si ritrovano sia nella scelta di non inserire nel testo definitivo alcune disposizioni che richiedevano di essere più attentamente meditate e che avrebbero potuto esservi inserite successivamente ricorrendo a protocolli addizionali²⁴, sia nell'articolato sistema di riserve che accompagnò la stipula della Convenzione e i primi anni della sua applicazione²⁵.

In ogni caso, fuor di dubbio che la Cedu rappresentasse un *unicum* nel campo della tutela internazionale dei diritti umani, fu altresì chiaro da subito che la stessa avrebbe avuto anche in futuro un ruolo importante nell'alimentare un processo circolare con la tradizione costituzionale comune degli Stati membri²⁶; processo che, da una parte, ve-

²³ Nonostante il «notevole ardimento» che alimentò l'iniziativa, parve infatti «prudente di procedere per tappe alla garanzia europea dei diritti e libertà della Dichiarazione universale, dando prova di cauto realismo nella valutazione delle possibilità di un'intesa graduale ma efficace fra i governi»: così SPERDUTI, G., *sub Diritti umani (Protezione internazionale dei)*, cit., p. 813.

²⁴ Così, per esempio, il diritto di proprietà, i diritti dei genitori nell'educazione dei figli e il diritto a libere elezioni furono disciplinati con il Primo Protocollo addizionale, che fu firmato a Parigi il 20 marzo 1952 e costituisce (*ex art.* 5), alla pari di tutti gli altri Protocolli addizionali successivamente stipulati, parte integrante della Convenzione.

Accanto ai protocolli addizionali, che ampliano la sfera delle posizioni giuridiche protette dalla Convenzione e possono essere adottati anche da un numero limitato di stati membri, il sistema convenzionale prevede l'utilizzo di protocolli di emendamento, che a differenza dei primi incidono modificandoli sui meccanismi procedurali e, come tali, richiedono necessariamente la ratifica di tutti gli Stati contraenti per la propria entrata in vigore: cfr. CONFORTI, B. - RAIMONDI, G., *sub Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 329, nota 6, che ricapitolano in ordine cronologico i diversi atti ascrivibili all'una o all'altra categoria; ZANGHÌ, C., *sub Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 2 s.

²⁵ Ai sensi dell'art. 57.1 della Convenzione (art. 64.1 nel testo originario), «[o]gni Stato, al momento della firma della presente Convenzione o del deposito del suo strumento di ratifica, può formulare una riserva riguardo ad una particolare disposizione della Convenzione, nella misura in cui una legge in quel momento in vigore sul suo territorio non sia conforme a tale disposizione. Le riserve di carattere generale non sono autorizzate in base al presente articolo». La possibilità concessa alle Parti contraenti dall'art. 57 ha indotto alcuni Stati, per lo più all'inizio dell'esperienza convenzionale, a formulare riserve sia con riguardo ad alcune disposizioni obbligatorie del dettato, sia in relazione alle c.d. clausole facoltative, cioè quelle norme della Convenzione – allora artt. 25 e 46, ora rispettivamente artt. 34 e 32, che tuttavia non consentono più alcuna opzione *ad excludendum* – che disciplinavano i ricorsi individuali (vale a dire i ricorsi presentati da «ogni persona fisica, ogni organizzazione non governativa o gruppo di privati che pretenda d'essere vittima di una violazione») e la competenza obbligatoria della Corte di Strasburgo: sul punto, specialmente con riguardo alla materia delle clausole facoltative (per la quale si anticipa in questa sede il rinvio a SPERDUTI, G., *sub Diritti umani [Protezione internazionale dei]*, cit., p. 820; ZANGHÌ, C., *sub Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 4 s.; nonché ai diversi contributi contenuti nel volume *Les clauses facultatives de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bari, Levante, 1974), si tornerà più diffusamente *infra*.

²⁶ Considerazioni analoghe possono essere fatte a proposito della *Carta sociale europea*, stipulata nel 1961 in seno al Consiglio d'Europa e oggi sostituita dalla “nuova” Carta aperta alla firma nel 1996 ed entrata in vigore nel 1999. Di tale testo, che si propone di tutelare i più importanti tra i c.d. “diritti di seconda generazione” – al lavoro, alla protezione da parte dei soggetti “deboli”, alla salute, alla sicurezza sociale, e così via – non si tratterà: sul punto si rinvia pertanto a GOMIEN, D. – HARRIS, D. – ZWAAK, L.,

deva nascere la Convenzione stessa quale frutto di quella tradizione e, dall'altra, l'avrebbe condotta a (contribuire a) delineare le traiettorie evolutive del diritto costituzionale europeo mediante la produzione in via autonoma – soprattutto mediante l'opera degli organi incaricati di applicarla – di specifici contenuti giuridici²⁷.

2. Gli organi e il meccanismo giurisdizionale di tutela.

Come si è già avuto modo di rilevare più volte, il tratto fondamentale che caratterizza la Cedu e ne segna la distanza maggiore dalle altre esperienze (anche successive) in materia di diritti fondamentali è dato non tanto dalla circostanza che la Convenzione e i relativi Protocolli siano stati (concepiti da subito, e) stipulati alla stregua di veri e propri accordi internazionali²⁸, quanto dalla creazione di un apposito sistema di strutture cui demandare il compito di rendere effettivi obblighi e garanzie derivanti dai testi convenzionali.

Il sistema, quale originariamente disciplinato, si avvaleva dell'opera di quattro organi: due di questi – il Segretario Generale del Consiglio d'Europa e il Comitato dei Ministri – preesistevano alla Convenzione e quest'ultima si limitò ad assegnare loro compiti nuovi; la Commissione europea e la Corte europea dei Diritti dell'Uomo, invece, furono istituite *ex novo* dall'art. 19 Conv.²⁹, in una singolare commistione e riparti-

Law and practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter, cit., pp. 377 ss.

²⁷ Questo secondo aspetto è ben evidenziato da MONACO, R., *Manuale di diritto internazionale pubblico*, Torino, Utet, 1960, p. 296, là dove scrive che la Convenzione «rappresenta la maggiore realizzazione nel campo della tutela internazionale dei diritti umani perché contiene un insieme di norme, le quali danno vita ad un corpo comune di norme costituzionali, dirette ad imprimere esigenze similari agli ordinamenti degli Stati membri».

²⁸ Come tali, «fonte di impegni collettivi su base regionale, dotati di efficacia obbligatoria per gli Stati contraenti»: così MARGIOTTA BROGLIO, F., *La protezione internazionale della libertà religiosa*, cit., p. 8 (ivi, pp. 182 s., anche numerosi riferimenti bibliografici relativi al sistema approntato originariamente dalla Convenzione per garantire il rispetto di tali impegni). Da ciò deriva l'impossibilità di sottrarsi alla responsabilità internazionale da parte dello stato che sia venuto meno agli obblighi derivantigli dalla Cedu: cfr. KISS, A. C., *La Convention européenne des droits de l'homme et le système de garantie du droit international public*, in *La protection internationale des droits de l'homme dans le cadre européen, Travaux du colloque organisé par la Faculté de droit et des sciences politiques et économiques de Strasbourg en liaison avec la Direction de droit de l'homme du Conseil de l'Europe*, 14-15 novembre 1960, Paris, Dalloz, 1960, pp. 228 ss., sul punto p. 229.

²⁹ Sulla norma in questione si veda SANSONETIS, N., *sub Article 19*, in *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article*, a cura di L.-E. PETTITI, E. DECAUX, P.-H. IMBERT, Paris, Economica, 1995, pp. 529 ss.

I richiami delle norme convenzionali contenuti in questo paragrafo devono intendersi riferiti al testo originario, precedente al 1° novembre 1998, data di entrata in vigore del Protocollo (di emendamento) n.

zione di competenze tra organi propriamente giurisdizionali e organi politici, che aveva l'evidente scopo di favorire la tenuta di un sistema che rimaneva pur sempre fondato su vincoli di natura volontaristica³⁰.

Al Segretario Generale, organo politico individuale del Consiglio d'Europa³¹, erano originariamente demandate due funzioni. La prima di esse consisteva nel ricevere i ricorsi presentati sia dagli Stati sia dagli individui, per introdurne poi l'esame davanti alla Commissione (artt. 24 e 25 Conv.)³²; successivamente il Segretario è stato alleggerito di tale compito, così che i ricorsi fossero indirizzati direttamente agli organi di giustizia e depositati presso le rispettive cancellerie, a dimostrazione anche formale dell'accresciuta separazione tra canale politico e canale giurisdizionale. La seconda funzione assegnata al Segretario, tuttora immutata (art. 57, oggi art. 52), consente a questo di verificare presso gli Stati membri la effettiva applicazione delle disposizioni convenzionali, con apposite richieste cui gli Stati destinatari sono obbligati a dare seguito fornendo le necessarie chiarificazioni³³.

11, che ha modificato non solo la sostanza (come si vedrà più avanti) ma anche l'"aspetto" della Convenzione, eliminando alcuni articoli, accorpandone altri e procedendo a una rinumerazione complessiva. Quando, invece, si farà riferimento alle norme nella loro formulazione attuale, ciò sarà espressamente indicato.

Per tutti gli altri paragrafi – di questo, e degli altri capitoli – varrà il criterio opposto.

³⁰ Le ragioni che spinsero i redattori della Cedu ad assegnare compiti pseudo- o para-giurisdizionali anche a organi politici quali il Segretario generale e il Comitato dei Ministri possono ricondursi, con buona probabilità, all'esigenza di prevedere una "scappatoia", magari ispirata alla logica del compromesso tipica delle soluzioni politiche, per quelle fattispecie che non potessero essere risolte in via propriamente giurisdizionale, magari in ragione del fatto che lo Stato interessato non aveva accettato la giurisdizione della Corte (si veda, *supra*, quanto esposto circa le riserve e la c.d. clausole facoltative): in questo senso ZANGHÌ, C., *sub Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo*, cit., p. 5. Sulla logica compromissoria che condusse a prediligere una soluzione "spuria" ma certamente più praticabile, cfr. anche CONFORTI, B. – RAIMONDI, G., *sub Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 330.

³¹ Il Segretario Generale è nominato dall'Assemblea consultiva (autodenominatasi, altresì, «parlamentare» nel 1974), organo di competenza generale con la funzione essenziale di esprimere voti e pareri, composta a sua volta da rappresentanti degli Stati membri eletti dai rispettivi parlamenti o designati con le procedure da essi stabilite. La nomina del Segretario segue, tuttavia, la raccomandazione del Comitato dei Ministri (sul quale v. *infra*), così come avviene anche per la nomina di un Segretario Generale Aggiunto e di un Cancelliere dell'Assemblea che, con il primo, e con l'aggiunta del c.d. personale necessario, compongono il Segretariato Generale quale struttura burocratica complessa: per ulteriori dettagli si veda MONACO, R., *sub Consiglio d'Europa*, cit., pp. 214 s.; PALMIERI, G. M., *sub Consiglio d'Europa*, cit., p. 3.

³² Cfr. LABAYLE, H., *sub Article 24*, in *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire*, cit., pp. 571 ss.; ABRAHAM, R., *sub Article 25*, *ibidem*, pp. 579 ss.

³³ Ai sensi dell'attuale art. 52, «[o]gni Alta Parte Contraente, su domanda del Segretario Generale del Consiglio d'Europa, fornirà le spiegazioni richieste sul modo in cui il proprio diritto interno assicura la effettiva applicazione di tutte le disposizioni della presente Convenzione».

Si veda sul punto PAHR, W. P., *La dynamique de la Convention européenne des droits de l'homme: la fonction d'information*, in *Hum. R. Law Journ.*, 1969, pp. 199 ss., spec. p. 204; ROBERTSON, A. H., *Human rights in Europe: being an account of the European Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms signed in Rome on 4 November 1950, of the Protocols thereto and of*

In modo analogo, anche al Comitato dei Ministri, vero e proprio organo politico del Consiglio³⁴, erano attribuite due funzioni, la prima delle quali è successivamente venuta a cadere. In primo luogo, il Comitato si vedeva assegnati compiti di natura quasi giurisdizionale, poiché la procedura *standard* di accertamento delle violazioni era pensata per concludersi, appunto, con un rapporto del Comitato, adottato a maggioranza di due terzi dei membri. Sotto altro profilo, questo era l'organo investito della funzione di controllo sulla esecuzione delle sentenze della Corte da parte degli Stati ritenuti responsabili di una violazione; si trattava di un'attività di sorveglianza che, ancora una volta e in coerenza con la natura dell'organo cui era affidata, aveva finalità e si svolgeva secondo modalità politiche in senso stretto, che lasciavano margini ampissimi per il ricorso a valutazioni discrezionali di convenienza³⁵.

La Commissione, primo organo istituito dalla Convenzione, rappresentava il fulcro intorno al quale ruotava ed era costruita la procedura-base di esame e decisione dei ricorsi. Costituita da un numero di membri pari a quello degli Stati firmatari³⁶, infatti, la

the machinery created thereby, the European Commission of Human Rights and the European Court of Human Rights, Manchester, Manchester University Press, 1977, pp. 268 s.; MAHONEY, P., *sub Article 57*, in *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire*, cit., pp. 881 ss.; ID., *Does Article 57 of the European Convention on Human Rights serve any useful purpose?*, in *Protecting human rights: the european dimension. Studies in honour of Gerard J. Wiarda*, a cura di F. MATSCHER, H. PETZOLD, Köln, Carl Heymanns, 1990², pp. 373 ss., sul punto p. 380; ESPOSITO, G., *sub Art. 52*. Inchieste del Segretario Generale, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 731 ss.

³⁴ Il Comitato, organo collegiale, è composto dai Ministri degli Affari esteri degli Stati membri, che possono delegare a tale scopo altri soggetti purché – così, almeno, richiede la prassi – siano membri del rispettivo Governo. Si tratta dell'organo che rappresenta il Consiglio d'Europa ed è pertanto abilitato ad agire in nome dell'ente sia nei rapporti con gli Stati membri, sia con tutti gli altri soggetti (di diritto internazionale e non). Ciò comporta che il Comitato ha «un'importanza preponderante di fronte a quella degli altri organi», poiché questi ultimi «non hanno la capacità di rappresentare l'ente [...], giacché le loro dichiarazioni di volontà hanno efficacia soltanto nell'ambito dell'organizzazione»: così MONACO, R., *sub Consiglio d'Europa*, cit., p. 211 s.; si veda anche TOMKINS, A., *The Committee of Ministers: its roles under the European Convention on Human Rights*, in *Eur. H. R. Law Rev.*, 1995, pp. 50 ss.; PALMIERI, G. M., *sub Consiglio d'Europa*, cit., pp. 2 s.

³⁵ Quest'attività era originariamente contemplata dall'art. 54 Conv., che si limitava a disporre che «[l]a sentenza della Corte è trasmessa al Comitato dei Ministri, che ne sorveglia l'esecuzione»: cfr. RESS, G., *sub Article 54*, in *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire*, cit., pp. 857 ss. Attualmente è invece disciplinata in maniera più estesa dall'art. 46, che istituisce un sistema di controllo a più fasi – sorveglianza, interpretazione della sentenza cui dare esecuzione, messa in mora, accertamento dell'inosservanza, adozione dei provvedimenti conseguenti – che coinvolge anche la Corte, cui spetta l'ultima parola in ordine all'inosservanza, da parte dello Stato membro, dell'obbligo di «*conformarsi alle sentenze definitive della Corte*» (art. 46.1): sul punto si veda più dettagliatamente *infra*, § 4 di questo stesso capitolo.

³⁶ L'art. 21 prevedeva che i rappresentanti degli Stati in Assemblea Consultiva indicassero tre nomi per ciascuno Stato parte, almeno due dei quali aventi la nazionalità dello Stato interessato; all'interno della lista così composta il Comitato dei Ministri eleggeva i membri della Commissione a maggioranza assoluta dei voti. Gli artt. 22 e 23 completavano il quadro, stabilendo che i soggetti così nominati rimasero in carica sei anni, fossero rieleggibili e sedessero nella Commissione a titolo individuale: pertanto, doveva trattarsi di soggetti che potessero godere della massima indipendenza e non si esponessero al

Commissione entrava in gioco sempre, anche qualora lo Stato interessato si fosse avvalso, nei limiti consentiti dalla Convenzione, delle clausole facoltative che escludevano nei suoi confronti sia la giurisdizione obbligatoria della Corte sia la possibilità di un ricorso individuale³⁷: in questi casi, in virtù di tali convenute esclusioni, l'unica azione data in contraddittorio con lo Stato interessato sfociava necessariamente nella competenza della Commissione e riposava sull'iniziativa di un altro Stato contraente (c.d. ricorso interstatale).

In ogni caso, sia che si trattasse di ricorso individuale³⁸, sia che l'iniziativa provenisse da altro Stato membro, la procedura davanti alla Commissione si svolgeva a porte chiuse (art. 33), era introdotta, come si è visto, dal Segretario Generale, e passava innanzitutto attraverso la verifica della ricevibilità del ricorso³⁹; questa prima fase poteva concludersi – e, in effetti, questa era l'ipotesi statisticamente più frequente – con una

rischio di ricevere istruzioni dai governi degli Stati contraenti. Questa necessità, già presupposta dal tenore originale dell'art. 23, fu esplicitata con il Protocollo n. 8 – entrato in vigore il 19 marzo 1985 – che, modificando l'art. 23, richiese che i membri nominati della Commissione godessero della più alta considerazione morale e possedessero i requisiti richiesti per l'esercizio di funzioni giurisdizionali: cfr. RAVAUD, C., *sub Article 21, sub Article 22, sub Article 23*, in *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire*, cit., rispettivamente pp. 555 ss., 559 ss., 567 ss.

Sulla Commissione europea dei diritti dell'uomo e sulla procedura di esame e decisione dei ricorsi che si svolgeva avanti a essa si veda ZANGHÌ, C., *sub Commissione europea dei Diritti dell'Uomo*, cit.; ID., *Osservazioni sulla composizione della Commissione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. eur.*, 1974, pp. 329 ss.; CASSESE, A., *Sul funzionamento del sistema dei ricorsi individuali alla Commissione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. int.*, 1974, pp. 548 ss.; DUPUY, R., *La Commission européenne des droits de l'homme*, in *Ann. fr. dr. int.*, 1957, pp. 449 ss.; LODIGIANI, G., *La Commissione nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Milano, Giuffrè, 1969; POCAR, F., *La trattazione dei ricorsi ricevibili davanti alla Commissione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. int.*, 1972, pp. 223 ss.; SPERDUTI, G., *Sulla presentazione dei ricorsi individuali davanti alla Commissione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. int.*, 1974, pp. 531 ss.

³⁷ Sul punto cfr. *supra*, nota 25, e *infra*.

³⁸ L'art. 25 Conv. riconosceva il diritto di agire contro lo Stato contraente – che avesse accettato tale competenza della Commissione e che in ipotesi fosse ritenuto responsabile di una violazione dei diritti riconosciuti nella Convenzione stessa – a ogni «*persona fisica, organizzazione non governativa o gruppo di privati*»: sulla questione concernente la legittimazione attiva ad adire la giurisdizione di Strasburgo si tornerà in maniera specifica *infra*, al § 1 del cap. II.

³⁹ In estrema sintesi, per la ricevibilità del ricorso era richiesto che fossero state esperite tutte le vie di ricorso interne (art. 26) e che il ricorso non fosse anonimo, essenzialmente uguale ad altro già esaminato dalla Commissione o già sottoposto ad altra istanza internazionale d'inchiesta o – nel caso in cui si trattasse di ricorso individuale – incompatibile con le disposizioni della Convenzione, infondato o abusivo (art. 27): cfr. SPERDUTI, G., *sub Diritti umani (Protezione internazionale dei)*, cit., pp. 816 s.; DANIELIUS, H., *Conditions of admissibility in the jurisprudence of the European Commission of Human Rights*, in *Rev. dr. hom.*, 1969, pp. 284 ss.; ZANGHÌ, C., *sub Commissione europea dei Diritti dell'Uomo*, cit., pp. 4 ss.; PICARD, E., *sub Article 26*, in *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire*, cit., pp. 591 ss.; TRECHSEL, S., *sub Article 27, ibidem*, pp. 621 ss. Peraltro, data la sostanziale coincidenza di tali requisiti con le «*Condizioni di ricevibilità*» attualmente disciplinate dall'art. 35, sul punto si tornerà più esaustivamente *infra*, § 3.

decisione di irricevibilità⁴⁰, contro la quale non era dato alcun mezzo di gravame⁴¹.

Qualora invece la Commissione avesse ritenuto ricevibile il ricorso, gli artt. 28-30 richiedevano che una Sottocommissione composta da sette membri si mettesse a disposizione delle parti per svolgere un esame contraddittorio del caso – eventualmente mediante apposita istruttoria, cui lo Stato interessato era tenuto a collaborare fattivamente – finalizzato a una composizione amichevole della vertenza che fosse rispettosa dei diritti umani quali garantiti dalla Convenzione. Nel caso in cui si pervenisse a una soluzione condivisa la procedura si concludeva in via definitiva con un rapporto della Commissione, che dava atto in estrema sintesi delle circostanze della fattispecie e della soluzione adottata, per essere poi trasmesso agli Stati interessati, al Comitato dei Ministri e al Segretario Generale⁴².

All'opposto, qualora cioè non fosse percorribile la via della composizione amichevole, la Commissione svolgeva un'approfondita istruttoria dei fatti allegati dal ricorrente, che si concludeva con la redazione di un rapporto all'interno del quale la stessa si

⁴⁰ Nella terminologia processualistica italiana i termini «irricevibilità» e «inammissibilità» indicano fenomeni accomunati (quantomeno) dall'impossibilità per il giudice di accedere a una valutazione della fondatezza dell'atto introduttivo del giudizio (con particolare riguardo al ricorso e al giudizio amministrativo), come emergeva chiaramente anche dal disposto dell'art. 26 L. 6 dicembre 1971, n. 1034 («Istituzione dei tribunali amministrativi regionali», pubbl. in *GU* n. 314 del 13 dicembre 1971), oggi abrogato, ai sensi del quale «[i]l tribunale amministrativo regionale, ove ritenga irricevibile o inammissibile il ricorso, lo dichiara con sentenza; se riconosce che il ricorso è infondato, lo rigetta con sentenza». Tuttavia, non è dato rinvenire in dottrina e in giurisprudenza un'opinione unanime – o quantomeno largamente maggioritaria – sulle differenze tra i due fenomeni (cfr. sul punto VILLATA, R., *sub Inammissibilità e improcedibilità. III) Procedimento e processo amministrativo*, in *Enc. giur.*, vol. XVI, 1989, p. 1 e bibliografia a p. 2) anche se sembra prevalere l'orientamento che riconduce l'irricevibilità alla tardività della notificazione o del deposito del ricorso, e l'inammissibilità agli altri casi di irregolare costituzione del rapporto processuale, per esempio nelle ipotesi di difetto di contraddittorio o di carenze nelle condizioni del ricorso: cfr. CLINI, A., *La forma semplificata della sentenza nel giusto processo amministrativo*, Padova, Cedam, 2009, pp. 155 ss., e ivi bibliografia; RANDAZZO, B., *Il giudizio dinanzi alla Corte europea dei diritti: un nuovo processo costituzionale*, in *A.I.C.*, 2011, 4, 29 novembre 2011, p. 5, nota 29.

Ad ogni modo, in questa sede si può prescindere da tali difficoltà, e i due termini saranno utilizzati indifferentemente, posto che anche nelle versioni quasi-ufficiali in lingua italiana si ricorre all'uno o all'altro quali traduzioni ugualmente valide del francese «*irrecevibilité*» e dell'inglese «*inadmissibility*».

⁴¹ Fino all'entrata in vigore del Protocollo n. 11, che ha profondamente modificato l'intera procedura, l'esame della Commissione sfociava nell'80 per cento (circa) dei casi in una decisione di irricevibilità: cfr. BULTRINI, A., *sub Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Dig. disc. pubbl. (Agg.)*, 2000, pp. 148 ss., sul punto p. 149; ZANGHÌ, C., *sub Commissione europea dei Diritti dell'Uomo*, cit., p. 3.

⁴² Cfr. TRECHSEL, S., *sub Article 28 § 1a, sub Article 29, sub Article 30*, in *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire*, cit., rispettivamente pp. 649 ss., 681 ss., 687 ss.; NØRGAARD, C. A. – KRÜGER, H. C., *sub Article 28 §§ 1b et 2, ibidem*, pp. 661 ss. Come si vede, obiettivo primario del sistema era la soluzione del caso concreto e non già la pronuncia formale di una condanna, a ulteriore conferma del fatto che la procedura, per come era originariamente concepita, si muoveva costantemente a cavallo della linea di separazione tra giuridico e (*lato sensu*) politico: unico limite alla ricerca "a tavolino" di una soluzione concordata tra le parti era, come si è detto, l'imposizione che la stessa s'ispirasse al «rispetto dei diritti dell'uomo, quali sono riconosciuti dalla presente Convenzione» (art. 28, lett. b)), a baluardo ultimo della giuridicità (e della effettività) dell'intero sistema di tutela.

esprimeva in ordine alla sussistenza o meno di una violazione; tale rapporto – che, per la sua natura istruttoria, non poteva essere pubblicato se non al termine della procedura oppure nel caso che questa sfociasse davanti alla Corte – era poi comunicato agli Stati interessati e trasmesso al Comitato dei Ministri, accompagnato da eventuali indicazioni che la Commissione ritenesse opportune (art. 31)⁴³.

Da questo momento cominciava a decorrere il termine di tre mesi entro il quale i soggetti legittimati potevano investire del caso la Corte, sempre che lo Stato convenuto si fosse sottoposto alla giurisdizione obbligatoria della stessa rinunciando ad avvalersi della clausola facoltativa prevista dall'art. 46 oppure avesse espressamente accettato di sottoporvisi nel solo caso di specie (art. 48)⁴⁴.

Nel caso in cui la Corte non fosse o non potesse essere adita, la competenza a pronunciarsi in via definitiva sul merito del ricorso era riconosciuta, come si è già accennato, al Comitato dei Ministri: l'art. 32 prevedeva infatti che quest'ultimo adottasse, a maggioranza dei due terzi degli aventi diritto al voto, una decisione sulla esistenza o meno di una violazione, che gli Stati contraenti si impegnavano a considerare vincolante e obbligatoria (art. 32.4). Nell'eventualità che fosse stata accertata una violazione, il Comitato fissava un termine entro il quale lo Stato responsabile era tenuto ad adottare tutte le misure che il Comitato stesso avesse ritenuto di imporre; la sanzione, nel caso di mancata ottemperanza, risiedeva principalmente nella pubblicazione della decisione e del precedente rapporto della Commissione⁴⁵.

Da ultimo, la Corte europea dei Diritti dell'Uomo⁴⁶, composta da un numero di

⁴³ Cfr. TRECHSEL, S., *sub Article 31*, in *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire*, cit., pp. 691 ss.

⁴⁴ Cfr. *supra*, nota 25, e *infra*. In aggiunta alla dottrina ivi richiamata, si veda ABRAHAM, R., *sub Article 46*, in *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire*, cit., pp. 777 ss.; BARRETO, I., *sub Article 48*, *ibidem*, pp. 793 ss.

⁴⁵ Cfr. LEUPRECHT, P., *sub Article 32*, in *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire*, cit., pp. 699 ss.

⁴⁶ Sulla Corte europea dei Diritti dell'Uomo, nella sua configurazione originaria – vale a dire, anteriore all'entrata in vigore del citato Protocollo n. 11, che ne ha modificato profondamente struttura e funzioni – si vedano, in aggiunta alla bibliografia citata in altre sedi, COCOZZA, F., *Diritto comune delle libertà in Europa. Profili costituzionali della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Torino, Giappichelli, 1994; CASSIN, R., *La Cour européenne des droits de l'homme*, in *Ann. eur.*, 1960, pp. 75 ss.; PELLOUX, R., *La Cour européenne des droits de l'homme*, in *Rev. dr. hom.*, 1968, 1, pp. 79 ss.; GREGORI, G., *La tutela europea dei diritti dell'uomo*, Milano SugarCo Edizioni, 1979; nonché i commenti agli artt. 38 ss. Conv. contenuti in *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire*, cit., pp. 743 ss., non altrove richiamati in modo specifico.

giudici pari a quello degli Stati membri del Consiglio d'Europa⁴⁷, costituiva l'istanza superiore prevista nel sistema della Convenzione e, sotto questo profilo, avrebbe dovuto rappresentare l'elemento normativo di sintesi della nuova concezione di tutela dei diritti umani che sottostava all'idea ispiratrice e all'impianto della Convenzione; tuttavia, le modalità con cui erano disciplinati i confini della sua giurisdizione tradivano non solo le complessità, ma anche i limiti che il sistema incontrava nella sua conformazione originaria, a dimostrazione del fatto che ci si stava avventurando in un campo nuovo e, in un certo senso, "minato".

Tali limiti erano rintracciabili non solo nel già richiamato sistema delle riserve, che consentiva agli Stati contraenti di regolare secondo le proprie opportunità il livello della partecipazione al sistema convenzionale e, in buona sostanza, di dosare la misura di sovranità che ritenevano di poter cedere su questo fronte⁴⁸; ma soprattutto nella previsione delle clausole facoltative, che consentivano agli Stati firmatari di escludere (*rectius*, richiedevano una loro manifestazione espressa di volontà per ammettere) sia la giurisdizione obbligatoria della Corte nei propri confronti, sia la possibilità di essere convenuti davanti agli organi di Strasburgo a mezzo di ricorso individuale.

Se a quest'ultimo proposito non vi è nulla da aggiungere a quanto già visto⁴⁹, sotto l'aspetto concernente la giurisdizione della Corte è invece opportuno ribadire che la Convenzione era concepita per disciplinare una procedura *standard* di esame e decisione dei ricorsi – quella appena vista – che fosse utilizzabile nei confronti di tutti i firmatari e non contemplasse l'intervento della Corte: quest'ultima era pertanto un organo (stabile, ma a partecipazione) eventuale e poteva entrare in gioco solo qualora lo Stato

⁴⁷ Pertanto, anche gli Stati membri che non avessero firmato la Convenzione non erano, per ciò solo, privati della possibilità di avere il "proprio" giudice alla Corte. L'art. 39 disciplinava la procedura di nomina dei giudici, in modo differente da quanto previsto per l'elezione dei membri della Commissione (che, come si è visto, era composta da un numero di membri pari a quello dei soli Stati firmatari della Convenzione): ciascuno Stato membro indicava una rosa di tre candidati (in modo che almeno due di questi fossero anche propri cittadini), all'interno della quale l'Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa eleggeva i giudici della Corte a maggioranza dei voti, procurando che non fossero eletti due o più giudici aventi la cittadinanza del medesimo stato. Gli eletti rimanevano in carica per nove anni, erano rieleggibili (art. 40.1) e provvedevano in via autonoma a eleggere al proprio interno il Presidente e il Vice-Presidente, che mantenevano la carica per tre anni ed erano anch'essi rieleggibili (art. 41).

In alcuni casi, tuttavia, al modello così delineato si sono dovute apportare alcune correzioni eccezionali, a implicito carattere derogatorio, rese necessarie dalle circostanze; così, per esempio, ZANGHÌ, C., *sub Corte europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Enc. giur.*, vol. IX, 1988, p. 1, ricorda come il Liechtenstein, appena divenuto parte contraente della Convenzione, si sia trovato nell'impossibilità di indicare propri cittadini per la nomina a giudice della Corte, e abbia preferito suggerire al primo posto della propria triade di nomi un giurista canadese, poi divenuto giudice (Mac Donald).

⁴⁸ Il riferimento è, in primo luogo, all'art. 57.1: cfr. *supra*, nota 25.

⁴⁹ Cfr. *supra*, p. 11 e note 25 e 37.

convenuto nel caso di specie avesse depositato la dichiarazione prevista dall'art. 46⁵⁰.

In secondo luogo, anche qualora in ipotesi lo Stato interessato avesse accettato sia la possibilità di essere convenuto con ricorso individuale, sia la giurisdizione della Corte, l'accesso a quest'ultima era tutt'altro che agevolato: il ricorso alla Corte era escluso prima che fosse stato esperito il tentativo di composizione amichevole davanti alla Commissione (art. 47)⁵¹ e solo quest'ultima e le Parti contraenti avevano titolo per presentarsi davanti a essa (art. 44) e per sottometerle ogni questione concernente l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione (art. 45).

A fugare ogni dubbio circa l'eventuale sussistenza di una legittimazione attiva

⁵⁰ Il modello, che delimitava la giurisdizione dell'organo in funzione delle dichiarazioni di accettazioni della medesima fatte dagli Stati contraenti, non era nuovo e riprendeva le fila dell'esperienza già maturata in seno all'ONU con l'istituzione della Corte Internazionale di Giustizia, che lo stesso art. 92 della Carta delle Nazioni Unite definisce «*principale organo giudiziario*» dell'organizzazione. L'art. 36 dello Statuto della Corte – in vigore dal 24 ottobre 1945 – prevedeva infatti che per la sussistenza della giurisdizione della Corte nei riguardi di uno Stato determinato questo avrebbe dovuto previamente accettarla, e che tale accettazione potesse essere vincolata a condizione di reciprocità o fatta «*puramente e semplicemente*», limitata nel tempo o con durata indeterminata (in quest'ultimo caso, con possibilità di aggiungere una clausola di denuncia): sulla Corte internazionale di giustizia, e in particolare su questo punto, si veda ARANGIO-RUIZ, G., *sub Corte internazionale di giustizia*, in *Enc. dir.*, vol. X, 1962, pp. 1037 ss.; STARACE, V., *sub Corte internazionale di giustizia*, in *Enc. giur.*, vol. IX, 1988, spec. p. 6 (ivi, pp. 14 ss., ulteriore, ampia bibliografia); ID., *La competenza della Corte internazionale di giustizia in materia contenziosa*, Napoli, Jovene, 1970; DE FUMEL, H., *Les réserves dans les déclarations d'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour internationale de Justice*, Nancy, Idoux, 1962; MORELLI, G., *Accettazione incondizionata della giurisdizione della Corte internazionale di giustizia*, in *Riv. dir. int.*, 1983, pp. 94 ss.

L'art. 46 Conv. disponeva, sulla falsariga dell'art. 36 dello Statuto della CIG, che «*1. Tutte le Alte Parti Contraenti possono, in qualsiasi momento, dichiarare di riconoscere come obbligatoria di pieno diritto e senza convenzione speciale la giurisdizione della Corte su tutti i casi concernenti l'interpretazione e l'applicazione della presente Convenzione.*

2. Le dichiarazioni di cui sopra potranno essere fatte puramente e semplicemente o sotto condizione di reciprocità da parte della maggioranza o di alcune altre Parti Contraenti o per un periodo di tempo determinato.

3. Tali dichiarazioni saranno depositate al Segretario Generale del Consiglio d'Europa che ne trasmetterà copia alle Alte Parti Contraenti».

A completamento del quadro l'art. 48 prevedeva inoltre la possibilità che anche gli Stati che non avessero depositato la dichiarazione prevista dall'art. 46 decidessero ciò nonostante, una volta convenuti davanti alla Corte, di accettarne la giurisdizione limitatamente alla singola controversia. In dottrina, sul punto, si veda STARACE, V., *La jurisdiction obligatoire de la Cour européenne des droits de l'homme*, in *Les clauses facultatives de la Convention européenne des droits de l'homme*, cit., pp. 225 ss.; ZANGHÌ, C., *sub Corte europea dei Diritti dell'Uomo*, cit., p. 2; ID., *sub Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 4 s.

In ultimo, va ricordato che l'art. 56 prevedeva che la prima elezione dei giudici della Corte avesse luogo solo una volta che le dichiarazioni depositate dalle Parti contraenti e previste dall'art. 46 avessero raggiunto il numero di otto. Ciò determinò un notevole slittamento temporale tra l'entrata in vigore della Convenzione (3 novembre 1953) e la "presa di servizio" della Corte, che avvenne solo nel 1959, a ulteriore dimostrazione della titubanza con cui gli stessi Stati firmatari accolsero l'entrata in scena di questa nuova istanza giurisdizionale: cfr. ZANGHÌ, C., *sub Corte europea dei Diritti dell'Uomo*, cit., p. 1.

⁵¹ Sul funzionamento del tentativo di conciliazione si veda BERGER, V., *Le règlement amiable devant la Cour*, in *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire*, cit., pp. 783 ss.

Il termine perentorio per l'esperimento del ricorso era invece fissato, come si è visto, in tre mesi, che decorrevano dalla trasmissione del rapporto della Commissione al Comitato dei ministri e allo Stato interessato.

individuale, soccorreva poi l'art. 48 che, nell'elencare le possibilità di ricorso, non contemplava alcun soggetto diverso dalla Commissione e dagli Stati firmatari⁵².

In altre parole, l'individuo – «*persona fisica, organizzazione non governativa o gruppo di privati*», ex art. 25 – che ritenesse di essere stato vittima di una violazione e avesse perciò adito la Commissione non si vedeva, tuttavia, riconosciuta alcuna possibilità di adire la Corte né di partecipare ad alcun titolo alla procedura che eventualmente si svolgesse davanti a essa in seguito all'iniziativa di uno dei soggetti elencati nell'art. 48⁵³.

Sotto il profilo strettamente procedurale, il giudizio davanti alla Corte, una volta introdotto secondo le modalità appena viste, si svolgeva davanti a una Camera composta da sette giudici, che comprendevano necessariamente il giudice cittadino dello Stato interessato – qualora ciò fosse impossibile, lo Stato parte nominava un giudice *ad hoc* – e il Presidente o il Vice-presidente della Corte, affiancati da altri giudici i cui nomi erano estratti a sorte.

Al fine di garantire che la ripartizione del carico di lavoro tra le Camere non

⁵² Più precisamente, tale disposizione prevedeva che la Corte potesse essere adita: «*a) dalla Commissione; b) dall'Alta Parte Contraente di cui la vittima sia cittadino; c) da un'Alta Parte Contraente che abbia adito la Commissione; d) da un'Alta Parte Contraente che sia stata chiamata in causa*».

La mancanza di legittimazione attiva in capo ai privati era tuttavia bilanciata, nel sistema originariamente concepito (e fu ampiamente bilanciata nella prassi applicativa della Convenzione), non tanto dal riconoscimento della stessa in capo agli Stati quanto dalla possibilità che fosse la Commissione a richiedere l'intervento della Corte. Tale legittimazione, utilizzata con molta parsimonia nei primi anni di attività, è stata invece sfruttata in seguito con crescente disinvoltura, incentivata peraltro dalla presa d'atto delle ineliminabili sfumature politiche che inficiavano la credibilità delle soluzioni adottate dal Comitato dei Ministri in tutti i casi nei quali la Commissione avesse ritenuto di non ricorrere alla Corte: sul punto si veda ZANGHÌ, C., *sub Corte europea dei Diritti dell'Uomo*, cit., p. 3.

⁵³ A tale condizione deteriore del ricorrente si è cercato, tuttavia, di apportare dei correttivi in via di prassi. Decisivo, sotto questo profilo, è stato l'intervento della Corte che, fin dalla propria prima sentenza, relativa alle eccezioni preliminari nel caso *Lawless (Lawless c. Irlanda [No. 1] [C]*, ric. 332/57, sent. 14 novembre 1960, pubblicata in italiano in DE SALVIA, M. – ZAGREBELSKY, V., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia delle Comunità europee*, vol. I [1960-1990], coordinato da M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 15 ss.), ha ritenuto che la Commissione potesse essere autorizzata su domanda – oppure obbligata d'ufficio dalla stessa Corte – a trasmettere il proprio rapporto anche al ricorrente e a riportare le osservazioni di quest'ultimo nel giudizio successivo; ancora, nella medesima pronuncia la Corte si attribuì, con orientamento poi rivelatosi costante, la facoltà di sfruttare gli ampi poteri istruttori riconosciuti dal proprio Regolamento per decidere di ascoltare la deposizione dell'attore-individuo (che pertanto, in tali casi, finiva per svestire i panni della parte sostanziale e indossare quelli del testimone): cfr. SPERDUTI, G., *sub Diritti umani (Protezione internazionale dei)*, cit., p. 819; LAWSON, R. A. – SCHERMERS, H. G., *Comment to ECHR, Lawless v. Ireland*, in *Leading cases of the European Court of Human Rights*, cit., pp. 13 ss.

Successivamente, a partire dalla pronuncia relativa ai casi c.dd. “*Vagabondage*” (*De Wilde, Ooms et Versyp [“Vagabondage”] c. Belgio [C]*, ricc. 2832/66, 2835/66, e 2899/66, sent. 18 novembre 1970), la Corte ha ammesso che nella procedura davanti a sé la Commissione potesse farsi assistere dall'avvocato del ricorrente, che negli anni successivi finì per assumere, in questi casi, il ruolo di vero e proprio consigliere dell'organo istante.

comportasse divergenze interpretative e/o applicative nella giurisprudenza della Corte, il Regolamento della medesima (art. 48) prevedeva che la Camera potesse rimettere l'esame del caso di specie alla Corte in sessione plenaria – composta da tutti i giudici, con *quorum* costitutivo fissato nel numero di undici – qualora lo stesso sollevasse «*gravi problemi*»; la rimessione alla sessione plenaria era inoltre imposta qualora fosse concreto il rischio di una frattura nell'unità della giurisprudenza della Corte⁵⁴.

A completamento del quadro deve essere ricordato che i lavori e le udienze della Corte erano pubblici (art. 18 Reg.), a differenza di quanto avveniva davanti alla Commissione (che, come si è visto, operava «*a porte chiuse*»: art. 33 Conv.); le deliberazioni avvenivano in camera di consiglio (art. 19 Reg.) e le pronunce erano adottate a maggioranza dei presenti, con previsione che il voto del Presidente prevalesse in caso di parità (art. 20 Reg.); ogni giudice aveva il diritto di allegare la propria opinione individuale alla pronuncia che non rispecchiasse l'opinione unanime della Corte (art. 51 Conv.); ogni sentenza era motivata e definitiva (artt. 51-52 Conv.), obbligava gli Stati firmatari a conformarsi a essa (art. 53 Conv.) ed era trasmessa al Comitato dei Ministri che ne sorvegliava l'esecuzione (art. 54 Conv.)⁵⁵.

Da quanto sopra emerge un'articolazione procedurale che evidenzia, sopra ogni altro aspetto, la ristrettezza degli spazi concessi all'operatività degli istituti giuridici pensati per tutelare in via immediata e diretta le posizioni degli individui.

⁵⁴ Più precisamente, l'art. 48 Reg. prevedeva che l'esame del caso dovesse essere rimesso alla sessione plenaria qualora «*la soluzione della questione rischi di condurre ad una contraddizione con una sentenza pronunciata anteriormente da una camera o dalla Corte in sessione plenaria*»: sul punto si veda BALLADORE PALLIERI, G., *Il regolamento della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Dir. intern.*, 1960, pp. 126 ss.

⁵⁵ Sul punto si tornerà più diffusamente *infra*, al § 4 di questo stesso capitolo. In questa sede bisogna però ricordare quanto disposto dall'art. 50 Conv., il quale prevedeva che «*[s]i la décision de la Cour déclare qu'une décision prise ou une mesure ordonnée par une autorité judiciaire ou toute autre autorité d'une Partie Contractante se trouve entièrement ou partiellement en opposition avec des obligations découlant de la Présente Convention, et si le droit interne de ladite Partie ne permet qu'imparfaitement d'effacer les conséquences de cette décision ou de cette mesure, la décision de la Cour accorde, s'il y a lieu, à la partie lésée une satisfaction équitable*».

Pertanto l'obiettivo primario del sistema, già nella sua conformazione originaria, era di natura restitutoria: rimuovere le conseguenze dell'eventuale violazione per ricreare una situazione (di fatto e di diritto) più prossima possibile a una vera e propria *restitutio in integrum*: cfr. PIRRONE, P., *Il caso Papamichalopoulos dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo*: *restitutio in integrum ed equa soddisfazione*, in *Riv. dir. int.*, 1997, pp. 152 ss. Solo qualora ciò non fosse realizzabile soccorreva il rimedio risarcitorio – che peraltro, nell'utilizzo che la Corte ne ha fatto negli anni, si è sempre caratterizzato per la propria entità “simbolica” – consistente nel riconoscimento alla parte lesa di una soddisfazione equitativa: cfr. PANZERA, A. F., *Il potere della Corte europea dei diritti dell'uomo di accordare un'equa riparazione alla parte lesa*, in *Riv. dir. eur.*, 1974, pp. 317 ss.; ZANGHÌ, C., *sub Corte europea dei Diritti dell'Uomo*, cit., p. 5; ID., *sub Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 13 s.; SHARPE, J., *sub Article 50*, in *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire*, cit., pp. 809 ss.; SUNDBERG, F., *sub Art. 41*. Equa soddisfazione (trad. di G. Raimondi), in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 777 ss.

Se infatti, da una parte, il sistema scontava il peso rilevante della “intermediazione” degli Stati, che si esprimeva innanzitutto nella circostanza che la maggior parte dei ricorsi trovassero esito in una decisione del Comitato dei Ministri, organo squisitamente politico; dall'altra, anche l'individuo vedeva enormemente limitate le possibilità riconosciutegli dalla Convenzione per esigere una tutela effettiva dei propri diritti.

A tal proposito è sufficiente evidenziare, a sintesi del quadro, che la vittima di una violazione doveva rinunciare a ogni iniziativa in proprio qualora lo Stato che ne ritenesse responsabile non avesse accettato di essere convenuto con ricorso individuale⁵⁶; quand'anche questo non si fosse avvalso di tale clausola di esclusione, l'individuo poteva adire la sola Commissione⁵⁷; solo qualora lo Stato interessato avesse accettato la giurisdizione obbligatoria della Corte⁵⁸, il ricorrente poteva sperare in una soluzione giurisdizionale davanti a quest'ultima, ma non aveva legittimazione attiva – essendogli consentito solo di rappresentare alla Commissione tutti gli elementi che potessero indurla a investire del caso la Corte – né, qualora si fosse comunque giunti davanti alla Corte, poteva costituirsi o presentarsi davanti a essa⁵⁹.

A tacer d'altro, da questo quadro risultava profondamente svilito il ruolo della

⁵⁶ Cfr. *supra*, nota 25. Rimaneva salva, ovviamente, la possibilità di investire della questione un altro stato contraente affinché questo, qualora ne ravvisasse gli estremi, decidesse di agire in prima persona con ricorso interstatale: ma abbiamo già visto (cfr. *supra*, nota 22) i limiti di natura politica che tale istituto ha sempre incontrato.

⁵⁷ Solo a partire dal 1° ottobre 1994, con l'entrata in vigore del Protocollo n. 9 – che fu firmato a Vienna il 19 marzo 1985 e modificava gli artt. 31, 44, 45 e 48 Conv. – è stata estesa la legittimazione attiva per ricorrere alla Corte: in aggiunta alle Parti contraenti e alla Commissione, anche la persona fisica, l'organizzazione non governativa o il gruppo di privati si vedeva riconosciuta la possibilità di adire la Corte, a condizione che si trattasse dello stesso soggetto che avesse previamente introdotto il ricorso davanti alla Commissione.

L'importanza del Protocollo n. 9, peraltro, è stata successivamente ridimensionata e confinata a una valenza per lo più “storica” dalla circostanza che lo vide entrare in vigore quando ormai era già stato stipulato il Protocollo n. 11, che produceva modificazioni ben più ampie e incisive su quasi tutte le articolazioni del modello convenzionale, anche sotto il profilo della legittimazione attiva per i ricorsi alla Corte: cfr. *infra*, § 3.

⁵⁸ Cfr. *supra*, nota 37.

⁵⁹ Il difetto di legittimazione attiva dell'individuo fu parzialmente compensato nella prassi giurisprudenziale, come si è visto (cfr. *supra*, nota 53), da alcuni correttivi che gli riconobbero la facoltà di intervenire a vario titolo nel procedimento davanti alla Corte. Si trattava tuttavia di semplici palliativi, che di fatto lo coinvolgevano “di soppiatto”, consentendogli solamente di presentare osservazioni, di essere ascoltato (non diversamente da come è ascoltata una persona informata sui fatti) o di presenziare indirettamente a mezzo del proprio legale quale ausiliario della Commissione. Non consentivano, in altre parole, di realizzare effettivamente quella parità delle armi – in altri termini, quel contraddittorio – tra i soggetti interessati cui lo stesso art. 6 della Convenzione imponeva alle Parti contraenti di ispirare la propria disciplina processuale; circostanza, questa, che destava forti perplessità e nutriva da più parti iniziative di modifica del sistema convenzionale che, tradendo esso stesso per primo i principi di cui richiedeva il rispetto agli Stati contraenti, rischiava di perdere terreno in termini di credibilità ed effettività delle tutele: cfr. diffusamente sul punto ZANGHÌ, C., *sub Corte europea dei Diritti dell'Uomo*, cit., p. 4.

Corte, che veniva svuotato di (quasi) ogni contenuto a favore della Commissione e del Comitato, con un sostanziale «travisamento dello spirito della Convenzione, fondato sull'idea della protezione giurisdizionale dei diritti dell'uomo, basata, a sua volta, sulla Corte quale cardine di tutto il sistema»⁶⁰.

3. Le modifiche introdotte dai Protocolli di emendamento e il sistema attuale.

3-1. La svolta giurisdizionale: il Protocollo n. 11.

Questi limiti evidenti del sistema (e altri⁶¹), che finivano per incidere in maniera pesante sull'effettività delle tutele che costituivano l'obiettivo e la stessa ragion d'essere della Convenzione, furono evidenziati dalla dottrina e dalla Assemblea Generale del Consiglio d'Europa già a partire dalla prima metà degli anni ottanta⁶².

Accanto alle difficoltà (più teoriche che pratiche) che scaturivano dall'esistenza delle clausole facoltative, si rilevava l'inadeguatezza della procedura, per come essa era stata originariamente concepita, a far fronte al crescente numero dei ricorsi: tanto più che quest'ultimo era inevitabilmente destinato a crescere in modo esponenziale a parti-

⁶⁰ MARGIOTTA BROGLIO, F., *La protezione internazionale della libertà religiosa nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 211. Ivi, pp. 210 ss., l'Autore precisava (con specifico riferimento alle decisioni in materia di libertà religiosa) che «[a] differenza della non povera giurisprudenza della Commissione in materia di libertà religiosa si è visto che la Corte europea dei diritti dell'uomo non ha mai potuto esercitare il suo potere giurisdizionale e dar vita ad una sua giurisprudenza per esser sempre stati i ricorsi respinti in sede di Commissione e per esser stato sottoposto l'unico ricorso dichiarato ricevibile al Comitato dei Ministri, organo politico, con un debole per le soluzioni di carattere politico. E questa preferenza, che si dà in genere in tutta l'attività giurisdizionale della Commissione – due soli ricorsi sono arrivati fino ad ora dalla Commissione alla Corte – appare, come conferma la decisione del caso Grandrath, assai criticabile anche perché, in ultima analisi, comporta un indebolimento del ruolo della Corte a favore della Commissione e del Comitato dei Ministri – trasformato dalla sua figura, prevista dalla Convenzione, di organo di decisione sussidiario rispetto alla Corte, in organo di decisione di diritto comune [...]. Poiché, d'altro canto, il Comitato dei Ministri ha sempre adottato il parere della Commissione, considerandola il proprio “consulente giuridico”, questa ha finito per assumere un vero potere decisionale [...] di ultimo grado che la Convenzione è ben lungi dall'avergli riconosciuto e che viene, inoltre, filtrato attraverso la decisione del Comitato dei Ministri nel quale, avendo diritto di voto, gli eventuali Stati in conflitto finiscono per essere, ad un tempo, giudici e parti della controversia».

⁶¹ Per esempio, l'eccessiva lunghezza dei procedimenti che, salvi i casi di immediata declaratoria di irricevibilità o di trattazione urgente, avevano una durata media di quattro-cinque anni davanti alla Commissione, cui si aggiungeva (almeno) un altro anno per la procedura davanti al Comitato o alla Corte; ulteriore elemento, questo, che poneva rilevanti problemi di coerenza e immagine dell'intero meccanismo che invece, da parte sua, condannava sovente gli Stati membri per l'eccessiva durata dei procedimenti interni: cfr. BULTRINI, A., *sub Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 150.

⁶² Si veda sul punto ZANGHÌ, C., *sub Corte europea dei Diritti dell'Uomo*, cit., p. 4, e la dottrina ivi citata a p. 6; ID., *sub Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 2. Per un esame dettagliato delle tappe che, muovendo dalle critiche di cui sopra, hanno condotto alla riforma della Convenzione, si veda BULTRINI, A., *sub Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 151, e la dottrina ivi citata (nota 6).

re dall'inizio degli anni novanta, con la disgregazione del blocco sovietico e l'adesione al Consiglio di numerosi Stati dell'Europa orientale⁶³.

Sotto quest'ultimo profilo, un eventuale intervento di modifica della Convenzione avrebbe dovuto tenere conto anche del rinnovato contesto geo-politico, assegnando il peso che meritava alla circostanza che gli organi di giustizia di Strasburgo si sarebbero trovati a confrontarsi con ordinamenti giuridici molto più eterogenei e più difficilmente "riassumibili" di quanto accadeva in precedenza, quando avevano a che fare solo con stati nazionali accomunati nella tradizione e nella storia giuridica recente.

Tali argomenti condussero a una profonda e progressiva riconsiderazione del sistema convenzionale, attuata mediante la stipula di diversi Protocolli addizionali e di emendamento⁶⁴.

Vero e proprio "spartiacque" temporale, tale che si possa parlare di una vecchia Corte europea dei Diritti dell'Uomo e di una nuova Corte⁶⁵, è però l'entrata in vigore del già richiamato Protocollo di emendamento n. 11⁶⁶.

⁶³ Cfr. *supra*, nota 15.

⁶⁴ Sulla differenza tra le due tipologie di strumento cfr. *supra*, nota 24. In questa sede è opportuno ricordare solo che per l'entrata in vigore dei protocolli di emendamento è necessaria la ratifica da parte di tutti gli Stati firmatari della Convenzione: ragione, questa, che spiega la notevole distanza temporale che intercorre spesso tra la stipula e l'entrata in vigore di tali protocolli (a differenza di quanto accade per i protocolli addizionali, che in genere richiedono per la propria entrata in vigore un numero minimo di ratifiche, solitamente abbastanza basso).

⁶⁵ Così, per esempio, DE SALVIA, M., *La nuova Corte europea dei diritti dell'uomo tra continuità e riforme*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1999, pp. 704 ss.; NASCIBENE, B., *La «nuova» Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *St. iur.*, 1999, 2, pp. 119 ss.; RYSSDAL, R., *Quelques réflexions sur la nouvelle Cour européenne des droits de l'homme*, in *Scritti in onore di Guido Gerin*, a cura di R. J. DUPUY, Padova, Cedam, 1996, pp. 389 ss.; CARRILLO SALCEDO, J. A., *Quels juges pour la nouvelle Cour européenne des droits de l'homme?*, in *Rev. univ. dr. hom.*, 1997, pp. 1 ss.; ZANGHÌ, C., *La nuova Corte per i diritti dell'uomo prevista nel Protocollo n. 11: riesame delle decisioni ed imparzialità dei giudici*, in *Scritti in onore di Giuseppe Vedovato*, Firenze, Rivista di studi politici internazionali, 1997, pp. 679 ss.; DE SCHUTTER, O., *La nouvelle Cour européenne des droits de l'homme*, in *Cahs. dr. eur.*, 1998, pp. 319 ss.

Anche nei documenti europei è ormai consueto parlare di «nuova» Corte per riferirsi alle riforme introdotte con il Protocollo n. 11: si veda, per esempio, il volume *Dix ans de la «nouvelle» Cour européenne des droits de l'homme, 1998-2008. Bilan et perspectives*, Strasbourg, Cour européenne des droits de l'homme, 2009 (edito anche in inglese con il titolo *Ten years of the "new" European Court of Human Rights, 1998-2008. Situation and outlook*).

⁶⁶ Cfr. *supra*, in particolare note 29 e 57. Nella dottrina "di transizione" che ha affrontato l'esame specifico delle novità introdotte dal Protocollo n. 11, e in quella più recente che vi ha prestato attenzione particolare, si segnalano i volumi collettanei *Le Protocole no. 11 à la Convention européenne des droits de l'homme. Actes de la table-ronde. Institut des Hautes Etudes Européennes. Strasbourg, 22 sept. 1994*, a cura di P. WACHSMANN, Brussels, Bruylant, 1995; *La Convention européenne des droits de l'homme: développements récents et nouveaux défis*, Bruxelles, Nemesis, 1997; nonché i contributi di SCHERMERS, H., *The new European Court of Human Rights*, in *Comm. Mark. L. Rev.*, 1998, pp. 3 ss.; ID., *The European Court of Human Rights after the merger*, in *Eur. Law Rev.*, 1993, pp. 493 ss.; TRECHSEL, S., *Sulla riforma del sistema europeo di protezione dei diritti dell'uomo*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1993, pp. 640 ss.; IMBERT, P.-H., *La réforme de la procédure devant les organes de contrôle de la Convention européenne des droits de l'homme. Quelques observations*, in *Eur. J. Int. Law*, 1990, pp. 292 ss.; GOLSONG, H., *On*

Adottato dal Comitato dei Ministri l'11 maggio 1994 ed entrato in vigore il 1° novembre 1998⁶⁷, il Protocollo nasceva dalle esigenze sopra evidenziate e si proponeva di snellire e rendere più efficiente la procedura, abbandonare la natura spuria – un po' politica, un po' giurisdizionale – del sistema originario e, soprattutto, uniformare per quanto possibile l'impegno richiesto alle Parti contraenti, mantenendo l'istituto della

the reform of the supervisory system of the European Convention on Human Rights, in *Hum. R. Law Journ.*, 1992, pp. 265 ss.; O'BOYLE, M., *The reconstruction of the Strasbourg human rights system*, in *Dub. Univ. L. Journ.*, 1992, pp. 4 ss.; PEUKERT, W., *A propos de la réforme du système de protection prévu par la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Rev. univ. dr. hom.*, 1992, pp. 217 ss.; CARRILLO SALCEDO, J. A., *Vers la réforme du mécanisme de contrôle institué par la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Rev. gén. dr. int. pub.*, 1993, pp. 629 ss.; ABRAHAM, R., *La réforme du mécanisme de contrôle de la Convention des droits de l'homme: le Protocole no. 11 à la Convention*, in *Ann. fr. dr. int.*, 1994, pp. 619 ss.; BONET PÉREZ, J., *El protocolo no. 11 y la reforma del sistema europea de protección de los derechos humanos*, in *Rev. esp. der. int.*, 1994, pp. 474 ss.; COHEN-JONATHAN, G., *Le Protocole no. 11 et la réforme du mécanisme institutionnel de contrôle de la CEDH*, in *Eur.*, 1994, pp. 1 ss.; DE VEY MESTDAGH, K., *Reform of the European Convention on Human Rights in a changing Europe*, in *The dynamics of the protection of human rights in Europe*, a cura di R. LAWSON, M. DE BLOIS, Dordrecht, Nijoff, 1994, pp. 337 ss.; DRZEMCZEWSKY, A. – MEYER-LADEWIG, J., *Principales caractéristiques du nouveau mécanisme de contrôle établi par la CEDH suite su Protocole n° 11, signé le 11 mai 1994*, in *Rev. univ. dr. hom.*, 1994, pp. 81 ss.; FLAUSS, J.-F., *Le Protocole n° 11: côté Cour*, in *Bull. dr. hom.*, 1994, pp. 3 ss.; GEUS, J.-C., *Le Protocole n° XI à la Convention européenne des droits de l'homme: la grande illusion?*, in *Bull. dr. hom.*, 1994, pp. 14 ss.; JANSSEN-PEVTSCHIN, G., *Le Protocole n° 11 à la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Rev. trim. dr. hom.*, 1994, pp. 483 ss.; PETTITI, L.-E., *Le Protocole n° 11 - Bilan et perspectives*, in *Bull. dr. hom.*, 1994, pp. 20 ss.; RAIMONDI, G., *Il Protocollo n. 11 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: una Corte unica per la protezione dei diritti dell'uomo in Europa*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1994, pp. 61 ss.; SCHERMERS, H., *The eleventh Protocol to the European Convention on Human Rights*, in *Eur. Law Rev.*, 1994, pp. 367 ss.; BERNHARDT, R., *Reform of the control machinery under the European Convention on Human Rights: Protocol no. 11*, in *Am. Journ. Int. Law*, 1995, pp. 145 ss.; BRIBOSIA, D., *Le Protocole n° 11 à la Convention européenne des droits de l'homme: une révolution de palais à Strasbourg?*, in *Journ trib.*, 1995, pp. 54 ss.; EISSEN, M.-A., *L'aspect institutionnel du Protocole no. 11 à la Convention*, in *Bull. dr. hom.*, 1995, pp. 3 ss.; MARIN LOPEZ, M. J., *La reforma del sistema de protección de los derechos del hombre en el Consejo de Europa: el Protocolo n° 11 al Convenio europeo de 1950*, in *An. der. int.*, 1995, pp. 169 ss.; SCHERMERS, H., *Adaptation of the 11th Protocol to the European Convention on Human Rights*, in *Eur. Law Rev.*, 1995, pp. 559 ss.; SUDRE, F., *La réforme du mécanisme de contrôle de la Convention des droits de l'homme: le Protocole no. 11 additionnel*, in *Sem. jur.*, 1995, pp. 231 ss.; BALBONI, M., *Il diritto di ricorso individuale nel sistema della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali: le evoluzioni in corso*, in *Nn. ll. civ. comm.*, 1996, pp. 117 ss.; DE SALVIA, M., *Ristrutturazione della Corte europea: ragioni, contenuti e interrogativi*, in *Dir. pen. proc.*, 1997, pp. 1443 ss.; DRZEMCZEWSKY, A., *Protocole n° 11 à la CEDH: préparation à l'entrée en vigueur*, in *Journ. eur. dr. int.*, 1997, pp. 59 ss.; ROWE, N. – SCHLETTE, V., *The protection of human rights in Europe after the eleventh Protocol to the ECHR*, in *Eur. Law Rev.*, 1998, pp. 3 ss.; DE SALVIA, M., *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo: procedure e contenuti*, Napoli, Editoriale Scientifica, 1999; MAHONEY, P., *Speculating on the future of the reformed European Court of Human Rights*, in *Hum. R. Law Journ.*, 1999, pp. 1 ss.; VALENTI, A. M., *Il protocollo n. 11 alla Convenzione europea per la protezione dei diritti dell'uomo: ancora una soluzione di compromesso?*, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 2000, 2, pp. 397 ss.; DE SALVIA, M., *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2001³; MARGUENAUD, J.-P., *La Cour européenne des droits de l'homme*, Paris, Dalloz, 2002²; REID, K., *A practitioner's guide to the European Convention on human rights*, Londra, Sweet & Maxwell, 2004²; *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, a cura di P. VAN DIJK – F. VAN HOOFF – L. ZWAAK – A. VAN RIJN, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2006⁴.

⁶⁷ Il Protocollo è stato ratificato dall'Italia – ultimo tra i Paesi del Consiglio – con L. 28 agosto 1997, n. 296, pubbl. in *GU* n. 213 del 12 settembre 1997.

riserva⁶⁸ ma eliminando le clausole facoltative⁶⁹.

Sotto il profilo sistematico, il Protocollo rinnovava completamente l'aspetto della Convenzione, il cui testo era suddiviso in tre titoli dedicati rispettivamente a «Diritti e libertà» (artt. 1-18), «Corte europea dei diritti dell'uomo» (artt. 19-51) e «Disposizioni varie» (artt. 52-59).

Passando all'esame specifico delle novità introdotte dal Protocollo⁷⁰, deve essere rilevata innanzitutto una profonda ristrutturazione nel numero e nei compiti degli organi convenzionali: il Comitato dei ministri perdeva quella funzione decisoria che nel sistema originario costituiva senza dubbio una «anomalia giuridica»⁷¹ e manteneva sola-

⁶⁸ Ai sensi dell'art. 57 Conv. («Riserve»), «1. Ogni Stato, al momento della firma della presente Convenzione o del deposito del suo strumento di ratifica, può formulare una riserva riguardo ad una particolare disposizione della Convenzione, nella misura in cui una legge in quel momento in vigore sul suo territorio non sia conforme a tale disposizione. Le riserve di carattere generale non sono autorizzate in base al presente articolo. 2. Ogni riserva emessa in conformità al presente articolo comporta un breve esposto della legge in questione».

Per un esame specifico dell'istituto nel quadro della Convenzione, si veda COHEN-JONATHAN, G., *Les réserves dans les traités institutionnelles relatifs aux droits de l'homme. Nouveaux aspects européen et internationaux*, in *Rev. gén. dr. int. pub.*, 1996, pp. 915 ss.; SCHABAS, W., *sub Article 64*, in *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire*, cit., pp. 923 ss.; FOCARELLI, C., *sub Art. 57*. Riserve, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 777 ss.; ID., *Accettazione «condizionata» della competenza della Commissione europea dei diritti umani*, in *Riv. dir. int.*, 1994, pp. 92 ss.; ID., *Sulle riserve all'accettazione della competenza della Corte europea: la sentenza Loizidou*, *ibidem*, 1995, pp. 738 ss. In aggiunta ai due Commentari citati in questa nota, può consultarsi – non solo in materia di riserve – anche FROWEIN, J. A. – PEUKERT, W., *Europäische Menschenrechtskonvention. Kommentar*, Kehl am Rhein, N. P. Engel, 1996, cui tuttavia non si farà ulteriore riferimento nel corso del presente lavoro. In generale, sull'istituto della riserva in diritto internazionale, BARATTA, R., *Gli effetti delle riserve ai trattati*, Milano, Giuffrè, 1999, e ivi bibliografia.

⁶⁹ Va ricordato, peraltro, che già a partire dal 1989 tutte le Parti contraenti avevano accettato entrambe le clausole facoltative: cfr. ZANGHÌ, C., *sub Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 5. Questo, tuttavia, se anche escludeva in pratica che i nuovi aderenti non le accettassero – la politica del Consiglio nei riguardi dei Paesi dell'Europa dell'est è sempre stata orientata, su questo punto, a considerare la ratifica della Convenzione e la contestuale accettazione delle clausole quale vera e propria condizione dell'ingresso nell'organizzazione: cfr. FLAUSS, J.-F., *Les conditions d'admission des pays d'Europe centrale et orientale au sein du Conseil de l'Europe*, in *Journ. eur. dr. int.*, 1994, pp. 401 ss. – tuttavia lasciava aperta la possibilità, quantomeno a livello teorico, che gli Stati tornassero sui propri passi, poiché la dichiarazione manteneva pur sempre carattere facoltativo e temporaneo: cfr. BULTRINI, A., *sub Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 153, in partic. nota 18, e ivi bibliografia.

⁷⁰ In questo sotto-paragrafo ci si limiterà a evidenziare le modifiche più significative apportate dal Protocollo n. 11 al sistema convenzionale. Nel sotto-paragrafo seguente, dopo aver dato atto degli ulteriori correttivi introdotti con i successivi Protocolli di emendamento, si esaminerà nel dettaglio la procedura davanti alla Corte di Strasburgo alla luce della disciplina oggi vigente.

⁷¹ Così BULTRINI, A., *sub Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 152, che da una parte sottolinea l'incongruità (con «i principi più elementari di esercizio della funzione giudiziaria») di un sistema che assegnava il potere di decidere una controversia a un organo del quale faceva parte anche lo Stato convenuto, che si trovava così a essere al contempo parte in causa e giudice di se stesso; dall'altra, tuttavia, ricorda anche come in pratica il Comitato dei Ministri si sia quasi sempre conformato al parere espresso dalla Commissione.

In ogni caso, come è stato osservato, con la scomparsa di ogni potere decisorio del Comitato si perde in via definitiva la possibilità di gestire in chiave (o con gli strumenti propri della) politica i casi più deli-

mente il ruolo di controllore sull'esecuzione delle sentenze, più confacente alla sua natura di organo politico-esecutivo⁷²; dal canto suo la Commissione – era questa l'innovazione più significativa sotto l'aspetto strutturale – scompariva del tutto e vedeva assorbite le sue funzioni di filtraggio dei ricorsi dalla Corte⁷³.

Quest'ultima, poi, era disciplinata in modo del tutto inedito per far fronte ai nuovi compiti che le erano assegnati. In estrema sintesi la Corte, composta da un numero di giudici pari a quello delle Parti contraenti⁷⁴, operava a seconda della rilevanza e delle circostanze della fattispecie in tre formazioni distinte: Comitati, Camere e Grande Camera, costituiti rispettivamente da tre, sette e diciassette giudici.

La procedura prevedeva che il ricorso, una volta depositato presso la cancelleria della Corte, registrato e assegnato a un giudice relatore, fosse sottoposto all'esame preliminare di un Comitato, che ne verificava la ricevibilità e, in caso contrario, ne disponeva l'immediata cancellazione dal ruolo⁷⁵. Qualora il Comitato avesse ritenuto ricevibile il ricorso (o qualora non fosse giunto a un verdetto unanime di irricevibilità⁷⁶),

cati e sensibili, che forse talvolta si presterebbero più a soluzioni "sommesse" piuttosto che adottate «in clamore fori»: così PETTITI, L.-E., *Le Protocole n° 11*, cit., p. 22.

⁷² Sul punto si tornerà diffusamente *infra*, § 4, quando si tratterà degli effetti delle sentenze della Corte negli ordinamenti dei Paesi membri. In questa sede ci si limita pertanto a ricordare l'altra norma della Convenzione che menziona il Comitato dei Ministri, l'art. 54, che fa salvo ogni potere riconosciuto a quest'organo dallo Statuto del Consiglio d'Europa: si veda ESPOSITO, G., *sub Art. 54. Poteri del Comitato dei Ministri*, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 749 ss.; LEUPRECHT, P., *sub Article 61*, in *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire*, cit., pp. 905 ss.; DE VEL, G., *Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe*, Strasburgo, Edizioni del Consiglio d'Europa, 1994.

⁷³ Tra i motivi che hanno sicuramente spinto i redattori del Protocollo n. 11 a eliminare la Commissione vi è senza dubbio – ciò risulta chiaramente dai lavori preparatori – la volontà di alleggerire la procedura e ridurre per quanto possibile i costi di gestione a carico dell'organizzazione, rinunciando così a quella dialettica tra Corte e Commissione che pure in precedenza si era mostrata spesso proficua. A queste ragioni qualcuno ha aggiunto un'ulteriore considerazione, che da quegli stessi lavori non emerge ma può considerarsi implicita: l'idea, cioè, che prevedere una procedura costruita su un "doppio passaggio" (con tutti gli aggravii che questo aveva sempre comportato) non fosse necessario, posto che ogni controversia giunta a Strasburgo, perché il ricorso sia considerato ricevibile, deve avere esaurito le vie di ricorso interne, attraversando quindi (almeno) due gradi di giudizio: così BULTRINI, A., *sub Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 152.

⁷⁴ A differenza di quanto originariamente previsto dalla Convenzione che, come si ricorderà (cfr. *supra*, nota 47), consentiva a tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa – anche a quelli che, in ipotesi, non avessero ratificato la Convenzione – di avere il "proprio" giudice in seno alla Corte: cfr. DE SALVIA, M., *sub Art. 20. Numero di giudici*, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 479 s.

⁷⁵ In questa fase, pertanto, il Comitato di tre giudici fungeva da filtro, stralciando dal ruolo tutti i ricorsi che mancassero delle condizioni di ricevibilità imposte dalla Convenzione e svolgendo la stessa funzione che nel sistema precedente competeva alla Commissione: cfr. PISTOLESI, I., *Le procedure*, in LUGLI, M. – PASQUALI CERIOLI, J. – PISTOLESI, I., *Elementi di diritto ecclesiastico europeo. Principi, modelli, giurisprudenza*, cit., pp. 55 ss., sul punto p. 59.

⁷⁶ Posto che un'eventuale decisione di irricevibilità pronunciata dal Comitato era definitiva e non ammetteva alcun gravame, era impedito che questa fosse adottata senza voto unanime: in assenza di pa-

quest'ultimo era esaminato da una Camera, che procedeva all'esame del merito della causa con procedura pubblica e nel contraddittorio delle parti, e si pronunciava con sentenza.

L'intervento della Grande Camera era previsto in due soli casi: in primo luogo, poteva essere richiesto da una Camera, quando ritenesse che un caso sottoposto al suo esame ponesse gravi questioni di interpretazione della Convenzione o prospettasse un mutamento degli orientamenti giurisprudenziali della Corte⁷⁷. Inoltre, le parti di un giudizio conclusosi con la sentenza di una Camera erano legittimate a impugnarla davanti alla Grande Camera, nel termine di tre mesi, qualora la questione oggetto del ricorso sollevasse gravi problemi di interpretazione o di applicazione della Convenzione o dei suoi Protocolli, o di carattere generale⁷⁸. Il giudizio davanti alla Grande Camera, così concepito, non assumeva quindi caratteri di vero e proprio gravame, poiché la sua fun-

zione concordante dei tre giudici, il Comitato era quindi obbligato a trasmettere il fascicolo a una delle Camere, che in questo caso esaminava sia le questioni di ricevibilità, sia il merito del ricorso.

⁷⁷ Questa possibilità era tuttavia subordinata – e lo è tuttora, poiché l'art. 30 non ha subito modifica alcuna dopo la novella operata con il Protocollo n. 11 – al (non) esercizio di un vero e proprio potere di veto attribuito alle parti: ai sensi dell'art. 30, rubricato «[d]ichiarazione d'incompetenza a favore della Grande Camera», infatti «[s]e la questione oggetto del ricorso all'esame di una Camera solleva gravi problemi di interpretazione della Convenzione o dei suoi protocolli, o se la sua soluzione rischia di condurre ad una contraddizione con una sentenza pronunciata anteriormente dalla Corte, la Camera, fino a quando non abbia pronunciato la sua sentenza, può spogliarsi della propria competenza a favore della Grande Camera a meno che una delle parti non vi si opponga». Sul punto, in particolare con riferimento alle perplessità suscitate in più di un autore dal discutibile riconoscimento alle parti di quel potere di veto del quale non si è mai riusciti a capire fino in fondo la ratio, si veda BULTRINI, A., *sub Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 162 ss.; RAIMONDI, G., *sub Art. 30. Rimessione alla Grande Camera*, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 529 ss.; VALENTI, A. M., *Il Protocollo n. 11 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: ancora una soluzione di compromesso?*, cit., pp. 416 ss.; MAHONEY, P., *Speculating on the future of the reformed European Court of Human Rights*, cit., p. 1; MARGUENAUD, J.-P., *La Cour européenne des droits de l'homme*, Paris, Dalloz, 1997, pp. 28 s.

⁷⁸ L'art. 43 della Convenzione è rubricato «[r]invio dinnanzi alla Grande Camera» e dispone che «1. Entro un termine di tre mesi a decorrere dalla data della sentenza di una Camera, ogni Parte alla controversia può, in casi eccezionali, chiedere che il caso sia rinviato dinnanzi alla Grande Camera.

2. Un Collegio di cinque giudici della Grande Camera accoglie la domanda quando la questione oggetto del ricorso solleva gravi problemi di interpretazione o di applicazione della Convenzione o dei suoi protocolli o di carattere generale.

3. Quando il Collegio ha accolto la domanda, la Grande Camera si pronuncia sul caso mediante una sentenza».

L'art. 43 racchiudeva in sé l'intera cifra di compromesso insita nella riforma operata dal Protocollo n. 11 tra coloro che avrebbero desiderato un sistema che prevedesse un doppio grado di giudizio e coloro che, all'opposto, lo ritenevano inutile (se non controproducente). Il risultato fu, appunto, la previsione di un meccanismo "interno" di revisione delle sentenze, destinato peraltro a operare solo in casi eccezionali, e foriero di delicati problemi sul piano giuridico: cfr. CONFORTI, B. - RAIMONDI, G., *sub Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 337 s.; ZANGHÌ, C., *sub Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 13; BULTRINI, A., *sub Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 161 ss., che scrive appunto di un «discutibile compromesso politico». Per un esame dettagliato della disposizione può vedersi ID., *sub Art. 43. Rinvio dinnanzi alla Grande Camera*, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 673 ss.; SONELLI, S., *La doppia istanza di giudizio secondo l'undicesimo protocollo alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. int.*, 1995, pp. 345 ss.; ZANGHÌ, C., *sub Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 10 s.

zione non risiedeva in un riesame del caso specifico (affinché lo stesso potesse essere meglio valutato da un organo a composizione allargata) bensì nella soluzione di particolari problemi di diritto che rischiavano di minare l'unitarietà della giurisprudenza di Strasburgo⁷⁹.

In ultimo, come si anticipava poco sopra, altra modifica di fondamentale importanza, che costituiva altresì un'innovazione di assoluto rilievo nel panorama del diritto e della giustizia internazionale (non solo nel settore dei diritti umani), era l'abrogazione di entrambe le clausole facoltative: gli Stati Parti della Convenzione, per il solo fatto di aver ratificato il Protocollo n. 11, si sottoponevano automaticamente e obbligatoriamente (almeno fino a quando fossero rimasti Parti contraenti) alla giurisdizione della Corte e consentivano senza condizioni di essere convenuti davanti a essa sia in seguito all'iniziativa di un altro Stato firmatario⁸⁰, sia a mezzo di ricorso individuale⁸¹ di chi li ritenesse responsabili di una violazione dei diritti garantiti dalla Convenzione⁸².

3-2. Il Protocollo n. 14: verso un ulteriore snellimento della procedura.

Nonostante le radicali innovazioni apportate con il Protocollo n. 11, la costante adesione di nuovi membri al Consiglio d'Europa⁸³ e il progressivo aumentare del numero dei

⁷⁹ La natura di strumento nomofilattico che gli artt. 30 e 43 Conv. attribuivano all'esame della Grande Camera è tuttora immutata e, al momento dell'adozione del Protocollo n. 11, affondava le proprie radici nella possibilità, prevista nel sistema previgente (in particolare dopo le modifiche introdotte con il Protocollo di emendamento n. 9), di ricorrere alla Corte: cfr. BULTRINI, A., *sub Art. 43*. Rinvio dinnanzi alla Grande Camera, cit., pp. 674 ss.; ID., *sub Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 161 ss.

⁸⁰ L'art. 33 Conv. stabilisce che «[o]gni Alta Parte contraente può deferire alla Corte ogni inosservanza delle disposizioni della Convenzione e dei suoi protocolli che essa ritenga possa essere imputata ad un'altra Parte contraente»: sulla norma in esame si veda STARACE, V., *sub Art. 33*. Ricorsi interstatali, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 553 ss.

⁸¹ Per un esame specifico dell'art. 34 Conv. – ai sensi del quale «[l]a Corte può essere investita di una domanda fatta pervenire da ogni persona fisica, ogni organizzazione non governativa o gruppo di privati che pretenda d'essere vittima di una violazione da parte di una delle Alte Parti contraenti dei diritti riconosciuti nella Convenzione o nei suoi protocolli. Le Alte Parti contraenti si impegnano a non ostacolare con alcuna misura l'effettivo esercizio di tale diritto» – si veda RAIMONDI, G., *sub Art. 34*. Ricorsi individuali, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 559 ss. Sulla competenza *ratione personae* della Corte *ex art. 34 Conv.* cfr. anche RANDAZZO, B., *Il giudizio dinanzi alla Corte europea dei diritti: un nuovo processo costituzionale*, cit., pp. 11 ss.

⁸² Almeno a livello teorico – come si detto, già prima dell'entrata in vigore del protocollo n. 11 tutti gli Stati firmatari della Convenzione avevano provveduto ad accettare entrambe le clausole facoltative – l'eliminazione delle clausole facoltative costituì un'innovazione di non poco momento, poiché conduceva ad abbandonare il classico meccanismo di subordinazione facoltativa dello Stato a organi di giustizia sopranazionale, sul quale tuttora si fondano tutti gli strumenti di diritto internazionale che appartengono alla stessa famiglia della Convenzione di Roma: cfr. BULTRINI, A., *sub Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 152.

⁸³ Cfr. *supra*, nota 15.

ricorsi⁸⁴ costrinsero a un ulteriore ripensamento della procedura, in modo che la stessa risultasse ancora più snella e rapida, quantomeno nei casi di manifesta (o quasi) irricevibilità dei ricorsi⁸⁵.

Nuove modifiche furono pertanto apportate con un altro Protocollo di emendamento – l'ultimo stipulato finora tra quelli vigenti⁸⁶ –, il Protocollo n. 14, siglato e aperto alla firma a Strasburgo il 13 maggio 2004⁸⁷ ed entrato in vigore solo sei anni più tardi, il 1° giugno 2010⁸⁸.

Il Protocollo ha novellato numerose norme della Convenzione e ha introdotto alcune significative novità: tra queste, prima di passare all'esame della procedura nella sua configurazione attuale, devono essere subito segnalate – anche se vi si tornerà più diffusamente nel prosieguo – la creazione del c.d. giudice unico (funzionale a consentire che la Corte si pronunci sulla ricevibilità dei ricorsi in composizione monocratica), l'allungamento del mandato dei giudici da sei a nove anni⁸⁹ e l'aggiunta, tra le condi-

⁸⁴ Alla fine del 2001 l'arretrato della Corte raggiungeva il numero di circa ventimila ricorsi. A questa situazione di difficoltà, che lasciava presagire il rischio di collasso dell'intero sistema, si reagì non solo nelle sedi politiche ma, sembrerebbe, anche nelle aule di giustizia di Strasburgo; alcuni Autori hanno ritenuto di poter cogliere in alcune decisioni e in alcuni orientamenti della Corte, che mostravano un certo "scollamento" dallo spirito della Convenzione, la volontà di limitare quanto possibile, per il futuro, il carico di lavoro della Corte: così, per esempio, si vedano le osservazioni critiche di CONFORTI, B. – RAIMONDI, G., *sub Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 342 ss.

⁸⁵ Secondo i dati forniti dalla Cancelleria della Corte, il 90 per cento circa dei ricorsi individuali è dichiarato irricevibile: cfr. PISTOLESI, I., *Le procedure*, cit., p. 61.

⁸⁶ L'ultimo Protocollo siglato fino a oggi è stato il n. 14-*bis*, non più operativo, del quale si dirà tra breve: cfr. *infra*, nota 88.

⁸⁷ L'Italia lo ha firmato in tale data e lo ha successivamente ratificato con L. 15 dicembre 2005, n. 280, pubbl. in *GU* n. 4 del 5 gennaio 2006. L'elenco cronologico dettagliato delle firme e delle ratifiche è consultabile all'interno della documentazione pubblicata nel sito internet della Corte di Strasburgo, alla url <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=194&CM=7&DF=&CL=ENG>. Per una visione d'insieme sulle modifiche procedurali apportate dal Protocollo in esame si veda SALERNO, F., *Le modifiche strutturali apportate dal protocollo n. 14 alla procedura della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 2006, 2, pp. 377 ss.

⁸⁸ L'art. 18 del Protocollo prevedeva che lo stesso sarebbe entrato in vigore dopo un periodo di tre mesi successivo al deposito dello strumento di ratifica da parte dell'ultimo Stato membro. Il lungo intervallo intercorso tra l'apertura alla firma e l'entrata in vigore del Protocollo è stato dovuto soprattutto al ritardo della Russia, che lo ha ratificato solo il 18 febbraio 2010.

L'eccessivo ritardo nella ratifica del Protocollo, che ha reso sempre più difficile per la Corte lo smaltimento del carico di lavoro con le vecchie procedure, ha indotto alla stipula di un "Protocollo d'emergenza" – «*provisional interim measure*», come è scritto nel rapporto esplicativo pubblicato dal Consiglio d'Europa: cfr. <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/204.htm> –, il n. 14-*bis*, che novellava la Convenzione introducendo le modifiche procedurali (già contenute nel Protocollo n. 14) per le quali l'esigenza di una rapida entrata in vigore era più pressante. Tale atto, siglato a Strasburgo il 27 maggio 2009, è peraltro decaduto prima ancora di essere ratificato da tutti i Paesi membri, in seguito all'entrata in vigore del Protocollo n. 14.

⁸⁹ Sulla previsione originaria dell'art. 40 Conv. – sul quale cfr. CALLEWAERT, J., *sub Article 40*, in *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire*, cit., pp. 749 ss. –, che definiva un mandato di nove anni con possibilità di rielezione, avevano già inciso le modifiche apportate dal Protocollo n. 11,

zioni di ricevibilità dei ricorsi, del «*danno rilevante*».

Alla luce delle nuove disposizioni, la Corte continua a essere composta da un numero di giudici uguale a quello degli Stati firmatari che, come si è visto, coincide oggi – ciò può essere considerata un'acquisizione tendenzialmente definitiva – con la totalità dei Paesi membri del Consiglio d'Europa; riunita in assemblea plenaria⁹⁰, essa elegge il proprio Presidente e uno o due Vice-Presidenti (che rimangono in carica tre anni e sono rieleggibili), costituisce le singole Sezioni giudicanti⁹¹, adotta il proprio regolamento⁹² ed elegge il Cancelliere e i Vice-Cancellieri⁹³.

Sotto il profilo strettamente procedurale, le condizioni di ricevibilità dei ricorsi

che si limitava ad accorciarlo di tre anni mantenendo la possibilità di rielezione: intervento, questo, che aveva incontrato anche accese critiche in dottrina: così, per esempio, FLAUSS., J.-F., *Le Protocole n° 11: côté Cour*, cit., p. 9; BERNHARDT, R., *Reform of the control machinery under the European Convention on Human Rights: Protocol no. 11*, cit., p. 153. Per un quadro più generale si veda invece DE SALVIA, M., *sub Art. 23*. Durata del mandato, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 491 ss. Anche prendendo atto di tali critiche, il Protocollo n. 14 interviene ancora sulla materia, novellando l'art. 23 Conv. e alzando nuovamente la durata del mandato a nove anni, eliminando la possibilità di rielezione dei giudici e prevedendo che gli stessi decadano una volta compiuti i settanta anni di età.

Nessuna modifica è stata invece apportata alle disposizioni concernenti i requisiti per l'eleggibilità dei giudici e le modalità della loro elezione: su questi aspetti può vedersi, pertanto, DE SALVIA, M., *sub Art. 21*. Condizioni per l'esercizio delle funzioni, e *sub Art. 22*. Elezione dei giudici, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., rispettivamente pp. 481 ss. e 485 ss.

⁹⁰ Più in dettaglio, sulle funzioni e i compiti dell'assemblea plenaria, si veda DE SALVIA, M., *sub Art. 26*. Assemblea plenaria della Corte, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 501 ss.

⁹¹ Qualche difficoltà terminologica deriva dall'utilizzo non sempre chiaro, anche nei documenti del Consiglio d'Europa, dei termini «*Camera*» e «*Sezione*». Mentre, infatti, i testi ufficiali della Convenzione (inglese e francese) rischiano una eccessiva semplificazione – utilizzando senza eccezioni i termini «*Chambre*» e «*Grande Chambre*», «*Chamber*» e «*Grand Chamber*» – i redattori della versione linguistica italiana hanno optato per un uso diversificato dei due termini che tuttavia non trova rispondenza nella prassi, posto che quest'ultima, come è noto, si svolge affidandosi alle due lingue ufficiali. Così, la lettura congiunta degli artt. 25 ss. del testo italiano della Convenzione e degli artt. 25-26 del Regolamento della Corte (sul quale si veda la nota successiva) porta a rilevare che il primo testo fa riferimento alle «*Camere*» laddove il Regolamento in lingua inglese ha preferito ricorrere alla dizione «*Section*», e viceversa per i termini «*Sezione*» e «*Chamber*». Ciò premesso, in questa sede si è scelto di ricorrere a un uso traslitterato della terminologia inglese: pertanto si utilizzerà il termine «*Sezioni*» per indicare le sotto-strutture permanenti in cui si articola la Corte – il Regolamento impone che siano almeno quattro –, all'interno delle quali sono costituite appunto le «*Camere*», vale a dire i collegi giudicanti cui il Presidente di Sezione assegna, caso per caso, la cognizione e decisione del singolo ricorso (cfr. art. 1 Reg. [«*Definizioni*»], lett. d] ed e]). Nessun problema si pone, invece, per i termini «*Grande Camera*» e «*Sezione allargata*», che possono essere utilizzati indistintamente senza ingenerare confusioni.

⁹² Il nuovo Regolamento della Corte, adottato dalla stessa il 1° aprile 2011, è consultabile all'indirizzo web http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/6AC1A02E-9A3C-4E06-94EFE0BD377731DA-/0/REGLE_MENT_EN_Avril2011.pdf. Con riferimento alle parti del Regolamento non abrogate o novellate dopo l'entrata in vigore del Protocollo n. 14, è ancora utilissimo il contributo di MAHONEY, P., *Short commentary on the Rules of the Court: some of the main points*, in *Hum. R. Law Journ.*, 1998, pp. 267 ss.

⁹³ Accanto ai funzionari della Cancelleria, l'art. 24 – ma si vedano anche gli artt. 15 ss. Reg. – considera anche la figura del «*relatore*» (o «*referendario*», come recitava l'art. 25 prima della riforma attuata con il Protocollo n. 14), incaricato di assistere l'organo giudicante quando esso opera in composizione monocratica: cfr. DE SALVIA, M., *sub Art. 25*. Ufficio di cancelleria e referendari, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 497 ss., spec. pp. 499 s.; BULTRINI, A., *sub Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 155 s., spec. nota 36.

sono attualmente disciplinate dall'art. 35 Conv.⁹⁴, che ricalca nella sostanza il testo vigente prima della novella operata con il Protocollo n. 14⁹⁵. La Corte dovrà pertanto respingere il ricorso presentato prima che siano state esaurite le vie di ricorso interne⁹⁶ o

⁹⁴ I contenuti specifici del ricorso intestatale e individuale sono invece elencati, rispettivamente, negli artt. 46 e 47 del Regolamento della Corte, cui si rinvia.

⁹⁵ In generale, sulle condizioni di ricevibilità dei ricorsi, si veda ZWART, T., *The admissibility of human rights petitions. The case law of the European Commission of Human Rights and the Human Rights Committee*, Dordrecht-Boston-London, Martinus Nijhoff Publishers, 1994, pp. 187 ss.; PISTOLESI, I., *Le procedure*, cit., pp. 55 ss.; DANELIUS, H., *Conditions of admissibility in the jurisprudence of the European Commission of Human Rights*, cit.

⁹⁶ La regola del previo esaurimento dei ricorsi interni è espressione del carattere sussidiario che riveste la tutela apprestata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo: posto che l'art. 1 della Convenzione obbliga tutti gli Stati contraenti a «riconosc[ere] ad ogni persona soggetta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà definiti al Titolo I della presente Convenzione» e che ai sensi dell'art. 13 Conv. «[o]gni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto di presentare un ricorso avanti ad una magistratura nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone agenti nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali», ne discende che il soggetto tenuto a garantire in prima istanza, anche a mezzo delle proprie giurisdizioni, le posizioni giuridiche tutelate dalla Convenzione è, appunto, il singolo stato. Pertanto, solo in caso di mancanza da parte di quest'ultimo a uno o entrambi gli obblighi appena visti può essere chiamata a intervenire la Corte di Strasburgo che, dal canto suo, ha sempre preteso che i rimedi approntati dagli stati per far valere i diritti convenzionali siano accessibili, efficaci e sufficienti: cfr., su questa tematica, ORSI BATTAGLINI, A., *Il giudice interno "primo" organo di garanzia della Convenzione dei diritti umani*, in *Le garanzie giurisdizionali dei diritti fondamentali*, a cura di L. CARLASSARE, Padova, Cedam, 1988, pp. 190 ss.; CONFORTI, B., *Principio di sussidiarietà e Convenzione europea dei diritti umani*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1994, pp. 42 ss.; COHEN-JONATHAN, G. – FLAUSS, J.-F. – LAMBERT-ABDELGAWAD, E., *De l'effectivité des recours internes dans l'application de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2006; GAJA, G., *Art. 1. Obbligo di rispettare i diritti dell'uomo*, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 23 ss., in partic. pp. 27 s.; RANDAZZO, B., *Il giudizio dinanzi alla Corte europea dei diritti: un nuovo processo costituzionale*, cit., pp. 15 ss.; PIRRONE, P., *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 239, che scrive: «la regola posta dall'art. 35, del previo esperimento dei ricorsi interni fa sì che al giudice statale sia affidata, in primo luogo ed in via ordinaria, la garanzia dei diritti sanciti dalla Convenzione».

Sulla condizione di ricevibilità in esame si veda PISILLO MAZZESCHI, R., *sub Art. 35. Condizioni di ricevibilità. I*, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 579 ss.; PICARD, E., *sub Article 26*, cit.; ZANGHÌ, C., *sub Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 9; DE SALVIA, M., *Esaurimento delle vie di ricorso interne e ricorsi individuali: la giurisprudenza della Commissione e della Corte dei diritti dell'uomo*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1988, pp. 33 ss.; TAMPIERI, M., *Illecito internazionale e previo esaurimento dei ricorsi interni nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Le garanzie giurisdizionali dei diritti fondamentali*, cit., pp. 235 ss.; VELU, J. – ERGEC, R., *La Convention européenne des droits de l'homme*, cit., pp. 846 ss.; BEDDARD, R., *Human rights and Europe*, cit., pp. 196 ss.; ARONOVITZ, A. M., *L'art. 26 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: dal diritto internazionale consuetudinario al sistema europeo dei diritti dell'uomo*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1994, pp. 515 ss.; ZWART, T., *The admissibility of human rights petitions. The case law of the European Commission of Human Rights and the Human Rights Committee*, cit., pp. 187 ss.; HARRIS, D. J. – O'BOYLE, M. – WARBRICK, C., *Law of the European Convention on Human Rights*, cit., pp. 608 ss.; JACOBS, F. G. – WHITE, R. C. A., *The European Convention on Human Rights*, cit., pp. 354 ss.; KEMPEES, P., *A systematic guide to the case-law of the European Court of Human Rights (1960-1994)*, cit., pp. 887 ss.; DE SALVIA, M., *Compendium della CEDU. Le linee guida della giurisprudenza relativa alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 314 ss.; SULLIGER, D., *L'épuisement des voies de recours internes en droit international général et dans la Convention européenne des droits de l'homme*, Lausanne, Impr. des Arts et Métiers, 1979; CANÇADO TRINDADE, A. A., *The application of the rule of exhaustion of local remedies in international law*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983; ID., *O esgotamento de recursos internos no direito internacional*, Brasilia, Editora Universidade de Brasilia, 1997²; AMERASINGHE, C. F.,

dopo il termine di sei mesi decorrenti dalla data della decisione interna definitiva⁹⁷, quello anonimo o sostanzialmente coincidente con altro già esaminato dalla stessa Corte o sottoposto ad altra istanza internazionale d'inchiesta e non contenente fatti nuovi, quello incompatibile con le disposizioni della Convenzione o dei suoi Protocolli⁹⁸, quello manifestamente infondato o abusivo⁹⁹; nonché – novità di assoluto rilievo, introdotta dal Protocollo n. 14 – il ricorso di colui che non abbia subito «alcun danno rilevante»¹⁰⁰.

Per quanto riguarda l'*iter*, bisogna distinguere a seconda che si tratti di iniziativa interstatale o individuale. Nel primo caso il ricorso sarà esaminato – sia per quanto attiene la ricevibilità, sia per i profili di merito (seppur di regola con decisioni separate, ex art. 29.2 Conv.) – da una Camera composta da sette giudici.

Qualora invece si tratti di ricorso individuale presentato ai sensi dell'art. 34 Conv., l'esame preliminare dello stesso è condotto dal giudice unico (art. 27 Conv. e

Local remedies in international law, Cambridge, Cambridge University Press, 2004²; RANDAZZO, B., *Il giudizio dinanzi alla Corte europea dei diritti: un nuovo processo costituzionale*, cit., pp. 15 ss.

⁹⁷ Si badi che il termine decorre non dall'episodio sul quale si incardina la richiesta di accertamento della violazione bensì dall'ultimo provvedimento che autorizzi a considerare esperite senza successo tutte le vie di ricorso interne: cfr. di recente *Francesco Sessa c. Italia* (Sez. II), ric. 28790/08, sent. 3 aprile 2012, §§ 23 ss. Su questi aspetti cfr. GRANATA, S., *sub Art. 35. Condizioni di ricevibilità. II*, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 603 ss.; ZANGHÌ, C., *sub Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 10; ZWART, T., *The admissibility of human rights petitions. The case law of the European Commission of Human Rights and the Human Rights Committee*, cit., pp. 218 ss.

⁹⁸ Si tratta del ricorso nel quale siano lamentate violazioni di posizioni giuridiche soggettive non riconducibili ai diritti tutelati dalla Convenzione. Come è stato notato, la traduzione del termine «*incompatible*», che è comune alle versioni linguistiche francese e inglese, con l'italiano «*incompatibile*» appare discutibile, poiché sarebbe stato preferibile il ricorso a concetti quali irrilevanza o incompetenza: cfr. RANDAZZO, B., *Il giudizio dinanzi alla Corte europea dei diritti: un nuovo processo costituzionale*, cit., p. 5.

⁹⁹ Per un esame specifico di queste ulteriori condizioni si veda RAIMONDI, G., *sub Art. 35. Condizioni di ricevibilità. III*, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 616 ss.; TRECHSEL, S., *sub Article 27*, cit.; ROGGE, K., *sub Artikel 27*, in *Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention*, a cura di W. KARL, H. MIEHSLER, L. WILDHABER, Köln, Carl Heymanns, 1992, pp. 17 ss.

¹⁰⁰ A meno che – precisa ancora l'art. 35.3 lett. b) – «*il rispetto dei diritti dell'Uomo garantiti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli non esiga un esame del ricorso per quanto riguarda il merito e a patto di non rigettare, per questa ragione alcuna causa che non sia stata debitamente esaminata da un tribunale interno*»: si tratta probabilmente di una puntualizzazione resa in parte necessaria dall'esigenza di conciliare questa nuova condizione di ricevibilità con la giurisprudenza della Corte che ha sempre affermato la possibilità che sussista una violazione anche in assenza di pregiudizio o danno (cfr. *ex multis Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas e altri c. Austria* [Sez. I], ric. 40825/98, sent. 31 luglio 2008, § 67: «*the existence of a violation is conceivable even in the absence of prejudice or damage*»).

Su questo nuovo requisito di ammissibilità si veda RANDAZZO, B., *Il giudizio dinanzi alla Corte europea dei diritti: un nuovo processo costituzionale*, cit., pp. 18 s.

artt. 27 e 52A Reg.), che può dichiararlo irricevibile o radiarlo dal ruolo¹⁰¹ quando questa decisione possa essere presa senza ulteriore esame. In caso contrario, è lo stesso giudice a trasmettere il caso a un Comitato o a una Sezione affinché procedano all'esame complementare¹⁰².

Il Comitato, a sua volta, procede a un'ulteriore opera di filtraggio che, a differenza di quella già svolta dal Giudice unico, può estendersi anche ai profili di merito. Perché questa fase di ulteriore scrematura dei ricorsi sia efficace, tuttavia, è richiesto il parere unanime dei tre giudici che compongono il Comitato. Prevede infatti l'art. 28 Conv. (integrato dall'art. 53 Reg.) che quest'ultimo «può, con voto unanime»: a) dichiarare irricevibile il ricorso e radiarlo dal ruolo quando ciò può essere fatto senza esame preliminare; b) dichiararlo ricevibile e decidere contestualmente sul merito quando la questione di diritto che è all'origine del caso è oggetto della giurisprudenza consolidata della Corte¹⁰³. In entrambi i casi, le decisioni e le sentenze pronunciate dal Comitato sono definitive, e non possono pertanto essere impugnate.

Qualora, invece, non si raggiunga un verdetto unanime, oppure sia necessario un

¹⁰¹ La cancellazione dal ruolo – «*strike out of the list*» – può intervenire anche d'ufficio in ogni momento della procedura quando le circostanze consentano di concludere che il ricorrente non intende proseguire la controversia, che la stessa si è risolta oppure che, per qualsivoglia ragione, non è più giustificato proseguire nell'esame del ricorso, con il consueto limite costituito dal rispetto dei diritti dell'uomo quali sono garantiti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli: cfr. DI MARTINO, S., *sub Art. 37. Cancellazione*, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 635 ss.; ZANGHÌ, C., *sub Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 11 s.

¹⁰² L'art. 26 Conv., che disciplina la composizione della Corte nelle varie articolazioni che essa assume nell'esercizio delle proprie funzioni, stabilisce che «1. Per esaminare i casi presentati al suo cospetto, la Corte siede in formazione di giudice unico, in comitati di tre giudici, in Sezioni di sette giudici ed in una Sezione allargata di diciassette giudici. Le sezioni della Corte costituiscono i comitati per un periodo determinato.

2. A richiesta dell'assemblea plenaria della Corte, il Comitato dei Ministri può, con una decisione unanime e per un determinato periodo, ridurre a cinque il numero dei giudici delle Sezioni.

3. Un giudice che siede in quanto giudice unico non esamina alcun ricorso presentato contro l'Alta Parte contraente a titolo della quale questo giudice è stato eletto.

4. Il giudice eletto a titolo di un'Alta Parte contraente della controversia è membro di diritto della Sezione e della Sezione allargata. Qualora il giudice fosse assente, o non in grado di assolvere le sue funzioni, la persona scelta dal presidente della Corte su di un elenco preliminarmente sottoposto da tale Parte esercita le sue funzioni in qualità di giudice.

5. Fanno altresì parte della Sezione allargata il presidente della Corte, i vice presidenti, i presidenti delle Sezioni ed altri giudici designati conformemente al regolamento della Corte. Quando il caso è deferito alla Sezione allargata in forza dell'articolo 43, nessun giudice della Sezione che ha pronunciato la sentenza può avervi un seggio, ad eccezione del Presidente della Sezione e del giudice che ha esercitato le sue funzioni a titolo dell'Alta Parte contraente interessata».

¹⁰³ Il meccanismo in esame è volto a snellire la procedura nel caso di violazioni ripetitive o c.d. strutturali, che derivano in genere da una normativa o una prassi interna che non consente il rispetto dei diritti convenzionali in una serie di ipotesi-fotocopia, per le quali è superfluo investire la Corte qualora la stessa si sia già pronunciata in una pluralità di «casi-battistrada» (l'art. 28 fa riferimento alla «giurisprudenza consolidata»: non è sufficiente, pertanto, un singolo precedente).

esame complementare per dichiarare irricevibile il ricorso o radiarlo dal ruolo, oppure non possa essere deciso in questa fase il merito di un ricorso ricevibile poiché la questione di diritto che ne è all'origine non trova rispondenza immediata nella giurisprudenza consolidata della Corte, il Comitato è obbligato a rimettere il caso alla cognizione della Camera.

Quest'ultima vede pertanto il proprio sindacato estendersi a tutte le questioni concernenti il ricorso sottoposto al suo esame, sia di ricevibilità sia di merito¹⁰⁴. Sotto questo profilo non vi è differenza tra la procedura riguardante i ricorsi individuali (art. 34) e quella predisposta per i ricorsi interstatali (art. 33)¹⁰⁵: da questo momento in avanti, anzi, i due *iter* cessano di essere differenziati, ed è pertanto possibile riprenderne una trattazione unitaria.

Nel corso del suo esame la Camera potrà – così come è consentito fare alla Corte, qualunque sia la composizione in cui opera, in ogni fase della procedura – mettersi a disposizione delle parti per cercare di raggiungere una composizione amichevole della controversia¹⁰⁶; potrà, come si è visto, rimettere il caso alla Grande Camera quando ri-

¹⁰⁴ L'art. 29.1 Conv. – ma si vedano anche gli artt. 54-54A Reg. – stabilisce che «[s]e nessuna decisione è stata presa in forza degli articoli 27 o 28, e se nessuna decisione è stata adottata in forza dell'articolo 28, una Sezione si pronuncia sulla ricevibilità ed il merito dei ricorsi individuali presentati ai sensi dell'articolo 34. La decisione sulla ricevibilità può essere presa separatamente».

¹⁰⁵ In perfetta analogia con quanto disposto dal § 1 della stessa disposizione, l'art. 29.2 Conv. prevede infatti che «[u]na delle Camere si pronuncia sulla ricevibilità e sul merito dei ricorsi governativi presentati in virtù dell'articolo 33. Salvo decisione contraria della Corte in casi eccezionali, la decisione sulla ricevibilità viene presa separatamente».

¹⁰⁶ Ai sensi dell'art. 39 Conv. (ulteriormente specificato dall'art. 62 Reg.), «1. In qualsiasi momento della procedura, la Corte può mettersi a disposizione degli interessati al fine di addivenire ad un regolamento amichevole del caso, nel rispetto dei diritti dell'Uomo come li riconoscono la Convenzione ed i suoi Protocolli.

2. La procedura descritta al paragrafo 1 è confidenziale.

3. In caso di regolamento amichevole, la Corte cancella il ricorso dal ruolo con una decisione che si limita ad un breve esposto dei fatti e della soluzione adottata.

4. Questa decisione è trasmessa al Comitato dei Ministri che sorveglia l'esecuzione dei termini della composizione amichevole come figurano nella decisione».

Si badi, in particolare, che il rispetto dei diritti convenzionali opera quale limite sostanziale alle iniziative di composizione delle parti, a dimostrazione lampante della natura (collettiva, pubblicistica, comunque) superindividuale degli interessi sottostanti alle posizioni soggettive tutelate dalla Convenzione e dai suoi Protocolli: se ne ricava, una volta di più, che i diritti dell'uomo sono sì diritti individuali, ma l'interesse alla loro tutela è universale, perché la loro offesa incide sul singolo ma si ripercuote sulla coscienza di sé dell'intero genere umano.

Sulla composizione amichevole nel contesto della Convenzione si veda ZANGHÌ, C., *sub Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 11; RAIMONDI, G. – DE BOER-BUQUICCHIO, M., *sub Art. 38*. Esame in contraddittorio del caso e procedura di regolamento amichevole, e *sub Art. 39*. Conclusione di un regolamento amichevole, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 643 ss.

tenga che ne sussistano i presupposti¹⁰⁷; potrà, ancora, decidere sulla ricevibilità e (eventualmente) sul merito del ricorso. In ogni caso, l'esame è condotto in contraddittorio con le parti, si svolge in piena evidenza pubblica salvo casi eccezionali¹⁰⁸, può contemplare l'intervento di soggetti terzi¹⁰⁹ e comprendere attività ufficiose d'indagine per lo svolgimento efficace delle quali gli Stati interessati sono tenuti a fornire tutte le agevolazioni necessarie (art. 38 Conv.).

A differenza delle pronunce emesse dal Giudice unico, dal Comitato e dalla Grande Camera, le sentenze della Camera non sono immediatamente definitive: esse diventano tali, in virtù del combinato disposto degli artt. 42 e 44 Conv., quando le parti abbiano rinunciato espressamente a chiedere il riesame del caso davanti alla Grande Camera¹¹⁰ o non lo abbiano fatto entro tre mesi dal deposito della sentenza di prima i-

¹⁰⁷ Cfr. *supra*, nota 77 (l'art. 30 Conv., «Dichiarazione d'incompetenza a favore della Grande Camera», nella formulazione ivi riportata, non ha subito modifiche con l'entrata in vigore del Protocollo n. 14). Sulla composizione della Grande Camera si veda, invece, l'art. 24 del regolamento della Corte.

¹⁰⁸ La regola ispira sia la pubblicità delle udienze, sia l'accessibilità dei documenti: l'art. 40 stabilisce infatti che «1. L'udienza è pubblica a meno che la Corte non decida diversamente a causa di circostanze eccezionali.

2. I documenti depositati presso l'Ufficio di cancelleria sono accessibili al pubblico a meno che il presidente della Corte non decida diversamente».

Sul punto si veda BULTRINI, A., *sub Art. 40*. Udienza pubblica e accesso ai documenti, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 65 ss.

¹⁰⁹ La disciplina dell'intervento di terzi è attualmente contenuta nell'art. 36 Conv. (integrato e specificato dall'art. 44 Reg.), ai sensi del quale «1. Per qualsiasi questione all'esame di una Camera e/o della Grande Camera, un'Alta Parte contraente un cui cittadino sia ricorrente ha diritto di presentare osservazioni per iscritto e di partecipare alle udienze.

2. Nell'interesse di una corretta amministrazione della giustizia, il presidente della Corte può invitare ogni Alta parte contraente, che non è parte in causa o ogni persona interessata diversa dal ricorrente, a presentare osservazioni per iscritto o a partecipare alle udienze.

3. In qualsiasi caso dinanzi ad una Sezione o ad una Sezione allargata, il Commissario ai diritti dell'Uomo del Consiglio d'Europa può presentare osservazioni scritte e partecipare alle udienze».

Il Commissario ai diritti dell'uomo, organo indipendente e non giurisdizionale del Consiglio d'Europa, è stato istituito nel 1999, con la Risoluzione (99) 50 del Comitato dei Ministri, adottata il 7 maggio e consultabile all'indirizzo web <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=458513&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>. Tra i suoi compiti istituzionali figurano, in particolare: a) incoraggiare l'effettiva osservanza dei diritti umani e assistere gli Stati membri nell'implementazione degli *standard* del Consiglio in questa materia; b) promuovere l'educazione e la consapevolezza diffusa dei diritti dell'uomo; c) individuare possibili difetti nella legislazione e nella prassi degli Stati membri; d) facilitare l'attività degli organismi nazionali che si occupano di diritti dell'uomo; e) fornire consigli e informazioni circa la protezione dei diritti fondamentali nella regione.

Sull'intervento di terzi nella procedura davanti alla Corte si veda BULTRINI, A., *sub Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 169 s., e ivi bibliografia; ZANGHÌ, C., *sub Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 12; RAIMONDI, G., *sub Art. 36*. Intervento di terzi, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 627 ss.

¹¹⁰ Accanto al ruolo di istanza di riesame, l'art. 31 Conv. assegna alla Grande Camera altre due funzioni, una consultiva e l'altra inerente la fase dell'esecuzione delle sentenze della Corte. Su quest'ultima si tornerà nel prosieguo (cfr. *infra*, § 4); a proposito della prima di esse bisogna invece ricordare che la Grande Camera è titolare della competenza esclusiva a fornire i pareri previsti dall'art. 47, ai sensi del

stanza, oppure la Grande Camera si sia pronunciata sulla richiesta di riesame escludendo che ne sussistessero i presupposti¹¹¹.

4. Gli effetti delle sentenze della Corte negli ordinamenti nazionali.

Una volta che la sentenza sia divenuta definitiva secondo le modalità appena viste, e a prescindere da eventuali misure cautelari che la Corte abbia disposto durante il procedimento¹¹², si pone il problema di individuare con precisione quali siano i suoi effet-

quale «1. La Corte può, su richiesta del Comitato dei Ministri, fornire pareri consultivi su questioni giuridiche relative all'interpretazione della Convenzione e dei suoi protocolli.

2. Tali pareri non devono vertere su questioni inerenti al contenuto o alla portata dei diritti e libertà definiti nel Titolo I della Convenzione e nei protocolli, né su altre questioni che la Corte o il Comitato dei Ministri si troverebbero a dover giudicare per via della presentazione di un ricorso previsto dalla Convenzione.

3. La decisione del Comitato dei Ministri di chiedere un parere alla Corte è adottata con un voto a maggioranza dei rappresentanti che hanno il diritto di avere un seggio al Comitato».

Su questa funzione della Corte, che si è rivelata frutto di un'innovazione «di scarsa rilevanza pratica», cfr. ZANGHÌ, C., *sub Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 7; BENVENUTI, P., *sub Art. 47. Pareri consultivi, sub Art. 48. Competenza consultiva della Corte, sub Art. 49. Motivazione dei pareri consultivi*, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 695 ss., e ivi bibliografia.

¹¹¹ Cfr. *supra*, nota 78. Il procedimento davanti alla Grande Camera è ora disciplinato nel dettaglio dal Titolo VII del Regolamento della Corte, che agli artt. 72 e 73 integra il disposto degli artt. 30 e 43 Conv. disciplinando, rispettivamente, la dichiarazione d'incompetenza a favore della Grande Camera e la richiesta di rinvio alla stessa avanzata da una delle parti in causa.

¹¹² L'art. 39 Reg. riprende una prassi regolamentare consolidata e assegna alla Corte (così come i regolamenti previgenti già facevano anche per la Commissione) il potere di indicare alle parti le misure provvisorie che ritiene necessario o auspicabile adottare nel loro interesse o per la proficua prosecuzione del procedimento. Un esame specifico della questione esula dagli scopi di questo lavoro, posto che gli effetti delle misure cautelari eventualmente disposte rimangono assorbiti in quelli della pronuncia definitiva: sul punto si rinvia pertanto a BULTRINI, A., *sub Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 166 ss.; ZANGHÌ, C., *sub Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 8 s.; GAETA, P., *La giustizia cautelare nel diritto internazionale*, Padova, Cedam, 2000, *passim*; ID., *I provvedimenti cautelari nel sistema europeo di protezione dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. int.*, 1996, pp. 34 ss.; BERNHARDT, R., *Interim measures of protection under the European Convention on Human Rights*, in *Interim measures indicated by international courts*, a cura di R. BERNHARDT, Berlin, Springer Verlag, 1994, pp. 102 ss.; BURGORGUE-LARSEN, L., *Retour sur Mamatkoulov. De l'effectivité des mesures provisoires dans le système conventionnel européen*, in *Mélanges en l'honneur de Philippe Manin*, Paris, Pedone, 2010, pp. 817 ss.; DE SALVIA, M., *La pratique de la Cour européenne des droits de l'homme relative aux mesures provisoires*, in *Mesures conservatoires et droits fondamentaux*, a cura di G. COHEN-JONATHAN, J.-F. FLAUS, Brussels, Bruylant, 2005, pp. 177 ss.; DE SCHUTTER, O., *La protection juridictionnelle provisoire devant la Cour européenne des droits de l'homme*, in *Le contentieux de l'urgence et l'urgence dans le contentieux devant les juridictions internationales: regard croisés*, a cura di H. RUIZ-FABRI, J.-M. SOREL, Paris, Pedone, 2001, pp. 105 ss.; GARRY, H. R., *When procedures involve matters of life and death: interim measures and the European Convention on Human Rights*, in *Eur. Pub. Law*, 2001, 7, pp. 415 ss.; NØRGAARD, C. A. – KRÜGER, H. C., *Interim and conservatory measures under the european system for protection of human rights*, in *Progress in the spirit of human rights*, a cura di M. NOWAK, D. STEURER, H. TRETTER, Kehl am Rhein, N. P. Engel, 1988, pp. 109 ss.; SACCUCCI, A., *Le misure provvisorie nella protezione internazionale dei diritti umani*, Torino, Giappichelli, 2006; RANDAZZO, B., *Il giudizio dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo: un nuovo processo costituzionale*, cit., pp. 19 s.

ti¹¹³.

Già l'art. 53 Conv., nella sua formulazione originaria¹¹⁴, impegnava gli Stati firmatari a «conformarsi» («se conformer») – alle decisioni della Corte¹¹⁵, con ciò assegnando a queste ultime in via implicita ma senza incertezze efficacia vincolante e obbligatoria¹¹⁶.

La scelta lessicale degli estensori della Convenzione non fu casuale: l'opzione a favore di un impegno a «conformarsi» in luogo di un obbligo di «dare esecuzione» – senza dubbio più familiare alla terminologia processualistica – fu una conseguenza necessaria del fatto che le sentenze della Corte sono sempre state concepite quali provvedimenti con natura e contenuto declaratori che, in quanto tali, non sono suscettibili di

¹¹³ In generale, sugli effetti dei provvedimenti della Corte negli ordinamenti degli Stati membri, si vedano LEUPRECHT, P., *The execution of judgments and decisions*, in *The european system for the protection of human rights*, cit., pp. 791 ss.; RESS, G., *The effects of judgments and decisions in domestic law*, *ibidem*, pp. 801 ss.; MAROTTA, F., *Gli effetti delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento italiano*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1989, pp. 55 ss.; RAIMONDI, G., *Effetti del diritto della Convenzione e delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1998, pp. 428 ss.; LAMBERT, E., *Les effets des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, Brussels, Bruylant, 1999; KELLEV, H. – STONE SWEET, A., *A Europe of rights. The impact of the ECHR on national legal system*, New York, Oxford University Press, 2008; CONTE, G. A., *Gli effetti delle sentenze della Corte europea negli ordinamenti nazionali*, in *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Profili ed effetti nell'ordinamento italiano*, a cura di B. NASCIMBENE, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 91 ss.; LAMBERT-ABDELGAWAD, E., *L'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, in *Rev. trim. dr. hom.*, 2010, pp. 793 ss. Con specifico riguardo all'ordinamento italiano e alla giurisprudenza di interesse ecclesiasticistico, si veda CASUSCELLI, G., *Convenzione europea, giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo e sua incidenza sul diritto ecclesiastico italiano. Un'opportunità per la ripresa del pluralismo confessionale?*, in *St. Ch.*, settembre 2011, spec. pp. 51 ss.

In questa materia, il contributo recente più completo in lingua italiana è quello di RANDAZZO, B., *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, in *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana. Avvicinamenti, dialoghi, dissonanze*, a cura di N. ZANON, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, pp. 295 ss.

¹¹⁴ La quale riprendeva pressoché senza modifiche l'art. 94.1 dello Statuto dell'ONU, che impegna i membri dell'Organizzazione a «conformarsi» alle decisioni emesse dalla Corte internazionale di giustizia nelle controversie in cui siano parti: «[e]ach Member of the United Nations undertakes to comply with the decision of the International Court of Justice in any case to which it is a party».

¹¹⁵ Nella versione storica del testo francese, allegato alla legge di esecuzione 4 agosto 1955, n. 848, l'art. 53 recitava: «[l]es Hautes Parties Contractantes s'engagent à se conformer aux décisions de la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties». Sulla disposizione in esame cfr. CALLEWAERT, J., *sub Article 53*, in *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire*, cit., pp. 847 ss.

Sull'art. 46, nella versione novellata dal Protocollo n. 11 – che non si discosta dal vecchio testo dell'art. 53, riproducendone il disposto nel § 1 e fondendolo al § 2 con l'aggiunta del precedente art. 54, che prevedeva la trasmissione della decisione definitiva al Comitato dei Ministri affinché vigilasse sulla sua esecuzione – cfr. invece DRZEMCZEWSKI, A., *sub Art. 46*. Forza vincolante ed esecuzione delle sentenze (trad. di G. Raimondi), in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 685 ss. In generale, sul tema in esame, si veda il recente e ricco contributo di PIRRONE, P., *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit.

¹¹⁶ Cfr. PISTOLESI, I., *La specialità del sistema della CEDU*, in LUGLI, M. – PASQUALI CERIOLI, J. – PISTOLESI, I., *Elementi di diritto ecclesiastico europeo. Principi, modelli, giurisprudenza*, cit., pp. 63 ss., sul punto p. 65.

«esecuzione» in senso stretto¹¹⁷.

In termini generali, per affrontare l'esame degli effetti delle pronunce di Strasburgo negli ordinamenti degli Stati membri – tema che non va confuso con la questione complementare ma distinta dell'efficacia e della collocazione sistematica della Convenzione¹¹⁸ – è opportuno analizzare partitamente tre aspetti, che concernono rispettivamente gli effetti della sentenza tra le parti, eventuali effetti *erga omnes* e, in ultimo, le modalità e le procedure di controllo sull'adempimento degli obblighi che sorgono in capo alle parti in virtù di una sentenza definitiva.

Sotto il primo profilo, si è già avuto modo di rilevare¹¹⁹ che il sistema convenzionale è nato dall'intento di (realizzare una tutela preventiva dei diritti fondamentali e, quando ciò non fosse possibile nel caso specifico,) garantire alla vittima di una violazione una tutela restitutoria della posizione giuridica protetta. In questa prospettiva, dall'obbligo di «conformarsi» alla sentenza di accertamento (art. 46.1 Conv.) deriva che lo stato responsabile è tenuto – oltre che a far cessare la violazione, qualora questa sia ancora in corso – a una vera e propria *restitutio in integrum*, che impone l'eliminazione di tutti gli effetti e le conseguenze, di fatto e di diritto, della decisione o della misura adottata dalle autorità nazionali in contrasto con la Convenzione¹²⁰.

¹¹⁷ Solo in via eventuale, all'accertamento di una violazione dei diritti garantiti dalla Convenzione può accompagnarsi un contenuto dispositivo di condanna in senso proprio, qualora la Corte riconosca al ricorrente il diritto a un'equa soddisfazione. Sul punto si vedano le considerazioni che saranno svolte di qui a breve.

¹¹⁸ Sulla quale si rinvia alle considerazioni che saranno svolte *infra*, al § 6-1 di questo stesso capitolo.

¹¹⁹ Cfr. *supra*, nota 55.

¹²⁰ Cfr. *Papamichalopoulos e altri c. Grecia (Art. 50) (C)*, ric. 14556/89, sent. 31 ottobre 1995, § 34: «un arrêt constatant une violation entraîne pour l'Etat défendeur l'obligation juridique, au regard de la Convention, de mettre un terme à la violation et d'en effacer les conséquences de manière à rétablir autant que faire se peut la situation antérieure à celle-ci». Sul punto PIRRONE, P., *Il caso Papamichalopoulos dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo: restitutio in integrum ed equa soddisfazione*, cit., pp. 152 ss.; SHARPE, J., *sub Article 50*, cit., pp. 809 ss.; RANDAZZO, B., *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, cit., p. 300. Per una rapida elencazione esemplificativa delle misure specifiche che lo stato può adottare per operare la *restitutio* in parola si veda invece SUNDBERG, F., *sub Art. 41. Equa soddisfazione*, cit., pp. 662 s.

Con riferimento particolare al nostro Paese, il caso che ha avuto la maggiore risonanza – e che ha comportato, quale misura individuale adottata per conformarsi al giudicato di Strasburgo, la sospensione della pena detentiva che il ricorrente stava scontando in carcere – è stato quello di Paolo Dorigo, condannato in Italia per reati di terrorismo e ricorso vittoriosamente ai giudici europei per vedere accertata una violazione del diritto al contraddittorio (*ex art. 6 Conv.*): si veda *Dorigo c. Italia (Comm.)*, ric. 33286/96, rapp. 9 settembre 1998 e, in dottrina, RANDAZZO, B., *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, cit., pp. 345 ss.; MAZZA, O., *L'esecuzione può attendere: il caso Dorigo e la condanna ineseguibile per accertata violazione della CEDU*, in *Giur. it.*, 2007, 11, pp. 2637 ss.; DE MATTEIS, L., *Le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo ed il giudicato penale: osservazioni intorno al caso "Dorigo"*, in *Cass. pen.*, 2007, pp. 1448 ss.; FILIPPINI, A., *Il caso Dorigo, la CEDU e la Corte costituzionale: l'effettività della tutela dei diritti dopo le sentenze 348 e*

Solo in via suppletiva, per l'eventualità in cui nel caso concreto non sia realizzabile una perfetta rimessione in pristino, l'art. 41 Conv. (già art. 50) prevede un rimedio risarcitorio, consentendo alla Corte di accordare alla vittima della violazione una «*equa soddisfazione*»¹²¹. Si tratta di un rimedio di ripiego, che presuppone l'impossibilità di perseguire nel caso concreto l'obiettivo primario della Convenzione, vale a dire la tutela effettiva – preventiva o, *ex post*, restitutoria – del diritto conteso¹²².

In ogni caso, l'«*equa soddisfazione*», quando la Corte decide di accordarla¹²³, è sempre stata intesa da quest'ultima in termini monetari¹²⁴ e può comprendere il risarcimento del danno materiale e morale e delle spese e onorari sostenuti dal ricorrente

349 del 2007, in *Cost.it*, maggio 2008; GUAZZAROTTI, A., *Il caso Dorigo: una piccola rivoluzione nei rapporti tra CEDU e ordinamento interno?*, in *Forum Quad. cost.*, 2007 (anche in *Quest. giust.*, 2007, 1, pp. 149 ss.); CONTI, R., *La scala reale della Corte costituzionale sul ruolo della Cedu nell'ordinamento interno*, in *Corr. giur.*, 2011, 9, pp. 1243 ss., sul punto pp. 1246 ss.; PALOMBINO, F. M., *Sulla idoneità del giudicato di Strasburgo a rendere inefficace il contrastante giudicato nazionale*, in *Giur. it.*, 2007, 10, pp. 2283 ss. La vicenda giudiziaria in esame, peraltro, ha portato a emergere anche altre questioni complesse che si innestano su quella più ampia concernente l'ottemperanza a quanto deciso dalla Corte europea e abbracciano, per esempio, il tema della contrastabilità del giudicato interno “non convenzionale” e quello della collocazione sistematica – vale a dire, del rango – della Convenzione nell'ordinamento interno: si veda pertanto, in aggiunta a quella appena citata, la dottrina richiamata *infra*, § 6-1 di questo capitolo.

¹²¹ L'art. 50, nella formulazione più risalente, disponeva che «[s]i la *décision de la Cour déclare qu'une décision prise ou une mesure ordonnée par une autorité judiciaire ou toute autre autorité d'une Partie Contractante se trouve entièrement ou partiellement en opposition avec des obligations découlant de la Présente Convention, et si le droit interne de ladite Partie ne permet qu'imparfaitement d'effacer les conséquences de cette décision ou de cette mesure, la décision de la Cour accorde, s'il y a lieu, à la partie lésée une satisfaction équitable*».

Attualmente, dopo la novella del Protocollo n. 11, è l'art. 41 a disciplinare la materia, prevedendo che «[s]e la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette che in modo incompleto di riparare le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, quando è il caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa».

¹²² In altre parole, «la *restitutio in integrum* costituisce l'elemento primario e naturale dell'obbligazione che incombe sullo Stato in caso di illecito internazionale»: così RANDAZZO, B., *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, cit., p. 304, che richiama sul punto CONFORTI, B., *Diritto internazionale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1992⁴, pp. 371 s. In generale, sul rapporto tra rimedi restitutori e risarcitori nel quadro della Convenzione, si veda PIRRONE, P., *Il caso Papamichalopoulos dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo: restitutio in integrum ed equa soddisfazione*, cit., *passim*.

¹²³ La decisione sull'*an* e sul *quantum* dell'equa soddisfazione non deve essere necessariamente contestuale alla pronuncia sul merito: stabilisce infatti l'art. 75.1 Reg. che «[w]here the Chamber or the Committee finds that there has been a violation of the Convention or the Protocols thereto, it shall give in the same judgment a ruling on the application of Article 41 of the Convention if a specific claim has been submitted in accordance with Rule 60 and the question is ready for decision; if the question is not ready for decision, the Chamber or the Committee shall reserve it in whole or in part and shall fix the further procedure». Si veda sul punto BULTRINI, A., *sub Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 170 e p. 171, nota 103.

¹²⁴ Ciò deriva dal carattere dichiarativo delle sentenze della Corte, che lasciano al singolo stato la scelta dei mezzi per conformarsi alla decisione: cfr. SUNDBERG, F., *sub Art. 41. Equa soddisfazione*, cit., p. 662.

(anche per le procedure davanti alle giurisdizioni interne)¹²⁵. Bisogna rilevare tuttavia che, da una parte, nella maggior parte dei casi la Corte non riconosce al ricorrente il diritto alla soddisfazione in parola, ritenendo che l'accertamento della violazione costituisca di per sé una sufficiente misura risarcitoria; dall'altra, quand'anche lo stato convenuto sia condannato al risarcimento, quest'ultimo si caratterizza quasi sempre per l'ammontare simbolico¹²⁶.

Passando all'esame della seconda questione – se siano ipotizzabili, cioè, effetti della sentenza *erga omnes* o quantomeno *ultra partes* – va osservato in via preliminare come già la formulazione originaria dell'art. 53 Conv. (ora art. 46.1) lasciasse aperta la via alla loro configurabilità: ancora, lo si ricava dalla scelta terminologica che aveva preferito il termine «*conformarsi*» a «dare esecuzione» mostrando, con un'opzione tutta attenta alla sostanza, che gli obblighi derivanti allo stato dalla sentenza di accertamento di una violazione andassero al di là delle semplici misure restitutorie e/o risarcitorie da adottare nei riguardi del ricorrente, e investissero i rapporti tra lo stato stesso e altri soggetti, finanche tutti coloro che – individui o enti – fossero sottoposti alla sua giurisdizione.

Ciò non significa che gli effetti della sentenza potessero prodursi anche nei confronti di coloro che non avessero presentato ricorso pur avendo subito la medesima violazione patita dal ricorrente¹²⁷; tuttavia, ora come allora¹²⁸, l'obbligo statale di conformarsi alla sentenza definitiva assorbe e comprende certamente quello di adempiere a quanto disposto dalla Corte per tutelare la posizione del ricorrente ma, se si vuole assegnare un significato alla scelta di imporre qualcosa più della semplice «esecuzione» – il sistema, come si vedrà tra poco, si è evoluto in questa direzione – deve includere anche l'adozione *ex parte status* delle misure idonee a evitare che violazioni analoghe a quella

¹²⁵ Per un esame approfondito della materia si veda SHARPE, J., *sub Article 50*, cit., pp. 809 ss.; SUNDBERG, F., *sub Art. 41*. Equa soddisfazione, cit., pp. 664 ss.; DE SALVIA, M., *Compendium della Cedu. Le linee guida della giurisprudenza relativa alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 339 ss.

¹²⁶ Cfr. UBERTAZZI, G. M., *L'accertamento della violazione della Convenzione europea come "equa soddisfazione" alla parte lesa*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1988, pp. 75 ss.; PANZERA, A. F., *Il potere della Corte europea dei diritti dell'uomo di accordare un'equa riparazione alla parte lesa*, cit., pp. 317 ss.; ZANGHÌ, C., *sub Corte europea dei Diritti dell'Uomo*, cit., p. 5; ID., *sub Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 13 s.

¹²⁷ Cfr. sul punto PISTOLESI, I., *La specialità del sistema della CEDU*, cit., p. 66.

¹²⁸ Come si è già avuto modo di ricordare, l'attuale art. 46 riproduce al § 1, senza significative innovazioni, quanto originariamente disposto dall'art. 53. Importanti modifiche sono state introdotte nel sistema di verifica dell'adempimento statale a quanto disposto nelle sentenze di accertamento (art. 46, §§ 2 ss.), ma di questo si tratterà diffusamente tra breve.

accertata possano verificarsi nuovamente.

Sotto questo profilo, nessuno specifico adempimento è mai stato richiesto allo stato qualora la violazione rappresenti, per così dire, un caso isolato: si sia prodotta cioè all'interno della "falla" di un ordinamento che tuttavia, limitatamente ai profili esaminati dalla Corte, è solito garantire un livello sufficiente di tutela dei diritti convenzionali perché dispone già di idonei strumenti normativi, amministrativi e giurisprudenziali¹²⁹.

Considerazioni diverse devono essere fatte qualora, all'opposto, la violazione sia il frutto di una normativa, una prassi o un orientamento giurisprudenziale consolidati nell'ordinamento dello stato convenuto così che essa consente di ipotizzare un quadro di "violazioni-fotocopia" destinate a riprodursi fino a quando la normativa (o la prassi, o la giurisprudenza) che ne è all'origine non sia modificata¹³⁰.

In simili casi – si parla solitamente di «violazioni strutturali» –, fino a pochi anni fa dottrina e giurisprudenza escludevano senza titubanze ogni sindacato diretto della Corte sugli elementi ordinamentali interni che erano alla base delle violazioni; tuttavia già allora si poteva parlare senza azzardo di un sindacato indiretto, che operava mediamente attraverso i singoli casi controversi ma finiva, alla pari di un ipotetico giudizio di legittimità convenzionale della normativa (o della prassi, o della giurisprudenza) interna in questione, per esprimersi sulla compatibilità tra quest'ultima e la Convenzione¹³¹.

¹²⁹ In questi casi «l'obbligo di conformazione alla Convenzione si esaurisce nella rimozione dell'atto o della condotta dalla quale la violazione è discesa, permanendo per il resto il generico vincolo al rispetto dei diritti»: così RANDAZZO, B., *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, cit., pp. 307 s.

¹³⁰ Nell'eventualità in cui tali violazioni siano accertate a Strasburgo si parla di «cascata di condanne», che si verifica quando tutti i soggetti che si trovano nelle medesime condizioni del ricorrente "battistrada" presentano ricorsi analoghi nella pressoché totale certezza della vittoria: cfr. PISTOLESI, I., *La specialità del sistema della CEDU*, cit., p. 66.

Come si è visto, il Protocollo n. 14 ha novellato l'art. 28 Conv. prevedendo la possibilità che in questi casi anche la pronuncia sul merito del ricorso possa essere emessa già dal Comitato di tre giudici, purché l'accertamento della violazione corrisponda alla «*giurisprudenza consolidata*» della Corte (cfr. *supra*, nota 103).

¹³¹ Considerazioni di varia natura, non solo giuridiche-sistematiche ma anche politiche, hanno imposto in passato di escludere che la Corte di Strasburgo possa rivestire il ruolo di giudice *lato-* o *stricto sensu* costituzionale. Da una parte, infatti, è sempre stato escluso ogni potere della Corte di intervenire direttamente negli ordinamenti degli Stati membri (si veda per tutte la celebre sentenza *Marckx c. Belgio* [P], ric. 6833/74, sent. 13 giugno 1979, § 58: «*the decision cannot itself annul or repeal these provisions: the Court's judgment is essentially declaratory in character*»). Dall'altra – cioè al fine di escludere anche ogni ruolo anche *lato sensu* costituzionale – la stessa Corte ha sempre rifiutato con fermezza sia di concepire il sindacato avanti a sé come un grado di giudizio ulteriore rispetto a quelli interni, sia di valutare la compatibilità *in abstracto* tra la normativa nazionale e la Convenzione: si vedano *ex multis* e da ultimo, rispettivamente, *Nejdet Şahin and Perihan Şahin c. Turchia* (GC), ric. 13279/05, sent. 20 ottobre

È sempre stato certo comunque che, in presenza di una violazione strutturale, allo stato è richiesto qualcosa più della semplice *restitutio* nel caso concreto (sempre che questa sia possibile): dall'impegno di «*conformarsi*» alla sentenza, interpretato secondo

2011, § 88, e *Othman (Abu Qatada) c. Regno Unito* (Sez. IV), ric. 8139/09, sent. 17 gennaio 2012, § 156. In dottrina, senz'altro, RANDAZZO, B., *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, cit., pp. 345 s., e ivi bibliografia.

Già da qualche tempo, tuttavia, parte della dottrina ha abbandonato quell'impostazione formalistica – che faceva leva per lo più su una concezione della giustizia costituzionale «limitata al solo ruolo tradizionale di controllo degli ordinamenti nazionali affidato storicamente alle Corti costituzionali» (così RANDAZZO, B., *Il giudizio dinanzi alla Corte europea dei diritti: un nuovo processo costituzionale*, cit., p. 1) – e si è aperta alla considerazione della Corte di Strasburgo alla stregua di Corte (almeno sostanzialmente, o *lato sensu*) costituzionale: cfr. FLAUSS, J.-F., *La Cour européenne des droits de l'homme est-elle une cour constitutionnelle?*, in *Rev. fr. dr. const.*, 1998, pp. 711 ss. Più di recente, STONE SWEET, A., *Sur la Constitutionnalisation de la Convention européenne des droits de l'homme: cinquante ans après son installation. La Cour européenne des droits de l'homme conçue comme une cour constitutionnelle*, in *Rev. trim. dr. hom.*, 2009, pp. 924 ss.; RENUCCI, J.-F., *Droit européen des droits de l'homme*, Paris, LGDJ, 2007, pp. 818 ss.; FLAUSS, J.-F., *Faut-il transformer la Cour européenne des droits de l'homme en juridiction constitutionnelle?*, in *Dal.*, 2003, 25, pp. 1638 ss.; WILDHABER, L., *A constitutional future for the European Court of Human Rights?*, in *Hum. R. Law Journ.*, 2002, 5-7, pp. 162 ss. (edito anche in francese con il titolo *Un avenir constitutionnel pour la Cour européenne des droits de l'homme?*, in *Rev. univ. dr. hom.*, 2002, pp. 4 ss.); RANDAZZO, B., *Il giudizio dinanzi alla Corte europea dei diritti: un nuovo processo costituzionale*, cit., *passim*. *Contra*, FAVOREAU, L., *Les Cours de Luxembourg et de Strasbourg ne son pas de cours constitutionnelles*, in *Mélanges en l'honneur de Luis Dubouis*, Paris, Dalloz, 2002, pp. 35 ss.; SZYMCAK, D., *La Convention européenne des droits de l'homme et le juge constitutionnel national*, Brussels, Bruylant, 2006, pp. 604 ss.; GREER, S., *The European Convention on Human Rights: achievements, problems and prospects*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 165 ss. (ivi ampia bibliografia, cui è opportuno rinviare); e, in termini perentori, TULKENS, F., *The European Convention on Human Rights and Church-State relations. Pluralism vs pluralism*, in *St. Ch.*, febbraio 2011, p. 3.

A sostegno della prima corrente, tuttavia – e a maggior ragione alla luce di quanto si dirà tra breve – non possiamo negare che, almeno nei casi di accertamento di violazioni strutturali che riposavano su un giudizio implicito o esplicito di incompatibilità tra la normativa interna e la Convenzione, non siamo mai stati molto lontani dal modello del giudizio di costituzionalità: cfr. RANDAZZO, B., *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, cit., p. 345. Ampliando la prospettiva, è possibile ormai affermare che «[d]istinguere tra “individual or constitutional justice”, con riguardo alla Corte di Strasburgo, significa allora soltanto mettere in luce due diversi esiti del giudizio che essa compie (la giustizia del caso concreto e il contributo allo sviluppo del diritto costituzionale dei singoli Stati membri e di quello europeo dato attraverso l'identificazione, la condanna e la risoluzione delle violazioni, specie di quelle più gravi e di quelle più frequenti), e non già metterne in dubbio la natura di giurisdizione costituzionale che comprende la tutela in concreto dei diritti fondamentali del singolo individuo. [...] [L]a funzione soggettiva e la funzione oggettiva della giustizia costituzionale, seppur in diversa misura, si riscontrano in molti tipi di giudizio che possono essere azionati dinanzi ad una Corte costituzionale, in una continua oscillazione che vede prevalere talora l'aspetto della protezione del singolo e tal'altra invece la decisione di questioni di interesse e di portata generale»: così, ancora, RANDAZZO, B., *Il giudizio dinanzi alla Corte europea dei diritti: un nuovo processo costituzionale*, cit., pp. 1 s.

Queste posizioni dottrinali sono ormai avallate *in toto* dalla giurisprudenza della Corte, che ha infranto il “tabù” della natura (anche costituzionale) del giudizio avanti a sé e non ha fatto mistero, in alcuni casi, di operare un confronto puntuale tra i testi convenzionali e la normativa interna: cfr., per tutte, *Dimi-tras e altri c. Grecia (N°1)* (Sez. I), ricc. 42837/06, 3237/07, 3269/07, 35793/07, 6099/08, sent. 3 giugno 2010, là dove si afferma che «[d]e l'avis de la Cour, ledit cadre législatif, appliqué par les juridictions internes dans les cas d'espèce, se concilie mal avec les exigences de la liberté de religion, telle qu'elle est garantie par l'article 9 de la Convention» (§ 84) e che «[l']incompatibilité des dispositions législatives en cause avec l'article 9 de la Convention devient plus évidente si l'on prend en compte deux éléments supplémentaires» (§ 86).

buona fede¹³², discende l'obbligo di adottare tutte le misure necessarie per prevenire il ripetersi di analoghe violazioni¹³³.

Si tratta, come è facile intuire, di misure che, se pure adottate in risposta all'esito di una controversia giudiziaria specifica e concreta, finiscono per avere portata generale e astratta – si parla, appunto, di «misure generali» – e producono, sotto questo profilo, effetti *erga omnes* se considerati dal punto di vista dei soggetti sottoposti alla giurisdizione dello stato che le adotta¹³⁴. Così, per esempio, dopo la sentenza *Kokkinakis* sono pressoché cessati in Grecia i procedimenti penali per proselitismo religioso¹³⁵; il Portogallo ha aumentato le risorse economiche e di organico del proprio sistema giudiziario dopo che la Corte aveva constatato la durata non ragionevole del procedimento civile nel caso *Martins Moreira*¹³⁶ e la Spagna ha fatto qualcosa di simile con il proprio, riformandone completamente l'organizzazione territoriale in seguito all'accertamento di una violazione dell'art. 6 Conv. nel caso *Unión Alimentaria Sanders*¹³⁷; la sentenza *Dudgeon* ha costretto il Regno Unito a modificare la propria legislazione, depenalizzando gli atti di omosessualità compiuti in privato da adulti consenzienti ultraventu-

¹³² Sul criterio di adesione alla buona fede nella interpretazione dei trattati internazionali si veda MONACO, R., *sub Interpretazione. II) Interpretazione delle norme internazionali*, in *Enc. giur.*, vol. XXVII, 1989, p. 3, e ivi (p. 8) ulteriore bibliografia.

¹³³ Può trattarsi non solo di una modifica normativa, ma anche di misure amministrative di vario tipo (circolari, regolamenti interni) o mutamenti di giurisprudenza: per una rassegna esemplificativa possono vedersi DRZEMCZEWSKY, A., *sub Art. 46*. Forza vincolante ed esecuzione delle sentenze, cit., pp. 690 ss. e, da ultimo, *Religious freedom in the European Union: the application of the European Convention on Human Rights in the European Union*, a cura di A. EMILIANIDES, Leuven, Peeters, 2011.

¹³⁴ Sia la *restitutio in integrum* che interessa il ricorrente, sia la prevenzione di nuove violazioni, hanno sempre costituito obbligazioni di risultato che incombono sullo stato responsabile: questo rimaneva pertanto libero di decidere a quali misure (specifiche e generali) ricorrere per «conformarsi» alla sentenza della Corte, salvo ovviamente l'obbligo di corrispondere al ricorrente la «*equa soddisfazione*» cui fosse stato eventualmente condannato.

La Corte dal canto suo si è sempre rifiutata in passato di indicare misure specifiche allo stato responsabile della violazione; si veda per esempio – oltre alla sentenza *Marckx c. Belgio* (P), cit., § 58 – anche *Belilos c. Svizzera* (P), ric. 10328/83, sent. 29 aprile 1988, § 78: «*the Court's judgment leaves to the State the choice of the means to be used in its domestic legal system to give effect to his obligation under Article 53*» e, in dottrina, BULTRINI, A., *sub Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 170; RANDAZZO, B., *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, cit., pp. 303 s. Tuttavia, negli ultimi anni la giurisprudenza della Corte si è evoluta in una direzione diversa, in ciò talvolta assecondata e talaltra spronata dagli altri organi del Consiglio d'Europa, così che oggi non è infrequente che i giudici indichino allo stato convenuto le misure concrete da adottare per onorare i propri obblighi: su questo punto si veda quanto si dirà tra breve a proposito dei *pilot-judgment*.

¹³⁵ *Kokkinakis c. Grecia* (C), ric. 14307/88, sent. 25 maggio 1993.

¹³⁶ *Martins Moreira c. Portogallo* (C), ric. 11371/85, sent. 26 ottobre 1988.

¹³⁷ *Unión Alimentaria Sanders s.a. c. Spagna* (C), ric. 11681/85, sent. 7 luglio 1989.

nenni¹³⁸.

Per l'Italia, che purtroppo vanta una ormai lunga tradizione nel campo delle violazioni dell'art. 6 Conv. in ragione della eccessiva durata dei procedimenti giudiziari¹³⁹ – delle 34 sentenze di accertamento pronunciate a carico del nostro Paese nel 2011, 16 riguardavano questo aspetto –, possiamo ricordare, come intervento contingente, l'assunzione di cinquemila nuovi magistrati onorari dopo il caso *Zanghi*¹⁴⁰; mentre, tra le misure generali destinate a operare anche per il futuro, devono essere segnalati due interventi legislativi, di natura e portata profondamente diverse. Con il primo di essi, la c.d. legge Pinto¹⁴¹, il legislatore ha introdotto nel nostro ordinamento un'azione di tipo risarcitorio che è consentito esperire davanti alla Corte d'Appello a colui che sia stato riconosciuto dalla Corte di Strasburgo vittima di una violazione dell'art. 6 della Convenzione in ragione dell'eccessiva durata del procedimento interno¹⁴². Di portata più generale, e ispirata a una logica più preventiva che restitutoria, è invece la c.d. legge Azzolini¹⁴³, con la quale si è voluto contrastare la inerzia ordinamentale a non confor-

¹³⁸ *Dudgeon c. Regno Unito* (P), ric. 7525/76, sent. 22 ottobre 1981: cfr. SCOVAZZI, T., *La protezione della morale come limite all'esercizio dei diritti umani (e come causa di scivoloni)*, in *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, a cura di L. PINESCHI, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 451 ss., sul punto pp. 458 ss.

¹³⁹ Tradizione affermata a tal punto che, a partire dal caso *Ferrari c. Italia* (GC), ric. 33440/96, sent. 28 luglio 1999, la Corte «sembra aver rovesciato l'onere della prova: essa oramai parte dall'idea che il requisito della durata ragionevole del processo non sia stato rispettato, per cui incombe allo Stato italiano l'onere di far leva su particolari circostanze per provare il contrario!»: così DRZEMCZEWSKY, A., *sub Art. 46. Forza vincolante ed esecuzione delle sentenze*, cit., p. 694.

¹⁴⁰ *Zanghi c. Italia* (C), ric. 11491/85, sent. 19 febbraio 1991.

¹⁴¹ L. 24 marzo 2001, n. 89 («*Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile*»), pubbl. in *GU* n. 78 del 3 aprile 2001.

¹⁴² Per un esame approfondito del provvedimento si veda RANDAZZO, B., *Equa riparazione e ragionevole durata del processo: giurisprudenza italiana ed europea a confronto*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2003, 1, pp. 175 ss., e ivi bibliografia.

Per una elencazione esemplificativa delle misure legislative generali adottate dal nostro Paese in seguito alle pronunce della Corte, anche in ambiti estranei alla tematica della tutela giurisdizionale, si veda invece EAD., *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, cit., pp. 337 ss.

¹⁴³ L. 9 gennaio 2006, n. 12 («*Disposizioni in materia di esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo*»), pubbl. in *GU* n. 15 del 19 gennaio 2006. L'art. 1 della legge in esame ha modificato l'art. 5, comma 3, della L. 23 agosto 1988, n. 400 («*Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*») inserendovi la lettera a)-bis, ai sensi della quale il Presidente del Consiglio dei Ministri, direttamente o conferendone delega a un ministro, «*promuove gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo emanate nei confronti dello Stato italiano; comunica tempestivamente alle Camere le medesime pronunce ai fini dell'esame da parte delle competenti Commissioni parlamentari permanenti e presenta annualmente al Parlamento una relazione sullo stato di esecuzione delle suddette pronunce*». Le relative disposizioni di attuazione sono state emanate con D.P.C.M. 1° febbraio 2007, n. 25883, pubbl. in *GU* n. 83 del 10 aprile 2007. Senza qui addentrarsi in un esame dettagliato della ripartizione di compe-

marsi alle sentenze di Strasburgo, così da evitare per quanto possibile le c.d. condanne a cascata¹⁴⁴.

Tornando all'Europa va segnalata, in ultimo, un'evoluzione di assoluto rilievo che si è prodotta in questi anni: la Corte di Strasburgo ha abbandonato la propria consueta ritrosia a indicare agli stati le misure generali necessarie a evitare il riproporsi di violazioni identiche a quelle già accertate e, a partire dal 2004¹⁴⁵, ha fatto un uso sempre più disinvolto di questa nuova tecnica decisoria – cui da qualche anno si fa riferi-

tenze e attribuzioni che scaturisce dalle norme richiamate, è opportuno tuttavia segnalare quantomeno come l'onere di attivarsi affinché le sentenze di Strasburgo possano avere nell'ordinamento interno il seguito che compete loro sia posto *in primis* in capo all'esecutivo: Governo, Presidenza del Consiglio dei Ministri e Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, costituito presso la stessa Presidenza (cfr. art. 1, D.P.C.M. 25883/2007, cit.).

Alla legge del 2006 hanno poi fatto seguito disposizioni volte a disciplinare il diritto di rivalsa dello Stato nel caso in cui la violazione accertata a Strasburgo e posta a fondamento di un'azione risarcitoria sia imputabile ad altri enti pubblici e soggetti equiparati. L'art. 16-bis, comma 5 – ma si vedano anche i commi 6-10 – della L. 4 febbraio 2005, n. 11 («*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*», pubbl. in *GU* n. 37 del 15 febbraio 2005), introdotto dall'art. 6, comma 1, lett. e), L. 25 febbraio 2008, n. 34 («*Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee*», pubbl. in *Suppl. ord.* n. 54 alla *GU* n. 56 del 6 marzo 2008), prevede infatti che «[l]o Stato ha altresì il diritto di rivalersi sulle regioni, le province autonome di Trento e Bolzano, gli enti territoriali, gli altri enti pubblici e i soggetti equiparati, i quali si siano resi responsabili di violazioni delle disposizioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, resa esecutiva ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, e dei relativi Protocolli addizionali, degli oneri finanziari sostenuti per dare esecuzione alle sentenze di condanna rese dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dello Stato in conseguenza delle suddette violazioni».

¹⁴⁴ Sulla legge 12 del 2006 si rinvia alle articolate considerazioni di RAIMONDI, G., *Nuove disposizioni in materia di esecuzione delle sentenze della Corte europea: una buona legge*, in *Dir. uomo cron. batt.*, 2006, 1, pp. 75 ss.; RANDAZZO, B., *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, cit., pp. 330 ss.; PERRINI, F., *La legge n. 12/2006 e l'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento italiano: risultati realizzati e obiettivi da raggiungere*, in *Dir. com. sc. int.*, 2009, 2, pp. 339 ss.

¹⁴⁵ L'invito alla Corte a individuare direttamente nelle proprie sentenze eventuali carenze strutturali dell'ordinamento interno proveniva dal Comitato dei Ministri (risoluzione Res[2004]3 del 12 maggio 2004) che, incaricato di sorvegliare il rispetto degli obblighi che l'art. 46 Conv. pone in capo agli stati responsabili delle violazioni, mirava a ridurre i propri compiti alla verifica del puntuale adempimento a quanto "suggerito" dalla Corte. Nel § 2 del dispositivo della sentenza pronunciata di lì a poco nel caso *Broniowski c. Polonia* (GC), ric. 31443/96, sent. 22 giugno 2004, la Corte affermava che l'accertata violazione dell'art. 1 Prot. 1 «résulte d'un problème structurel lié au dysfonctionnement de la législation et de la pratique internes occasionné par l'absence d'un mécanisme effectif visant à mettre en œuvre le 'droit à être crédité' des demandeurs concernés par des biens abandonnés», aggiungendo che «l'Etat défendeur doit garantir, par des mesures légales et des pratiques administratives appropriées, la mise en œuvre du droit patrimonial en question pour les autres demandeurs concernés par des biens abandonnés au-delà du Boug, ou fournir aux intéressés en lieu et place un redressement équivalent, conformément aux principes de la protection des droits patrimoniaux énoncés à l'article 1 du Protocole n° 1». Sulla questione delle violazioni strutturali, affrontata alla luce di questa prima giurisprudenza della Corte che l'ha condotta all'emersione su piani prima solo teorizzati, cfr. NASCIMBENE, B., *Violazione "strutturale", violazione "grave" ed esigenze interpretative della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 2006, 3, pp. 645 ss.

mento con il termine «*pilot-judgment*»¹⁴⁶ e che ricorda sotto alcuni aspetti le sentenze c.d. additive di principio della nostra Corte costituzionale¹⁴⁷ – giungendo a fornire allo stato convenuto indicazioni molto dettagliate (forse troppo¹⁴⁸) su come prevenire nuove violazioni¹⁴⁹.

¹⁴⁶ Si veda, per tutti, SADURSKI, W., *Partnering with Strasbourg: constitutionalisation of the European Court of Human Rights, the accession of central and east european States to the Council of Europe, and the idea of pilot judgments*, in *Hum. R. Law Rev.*, 2009, 3, pp. 397 ss.

¹⁴⁷ Così RANDAZZO, B., *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, cit., p. 312. La stessa Autrice riprende l'argomento in RANDAZZO, B., *Il giudizio dinanzi alla Corte europea dei diritti: un nuovo processo costituzionale*, cit., pp. 33 ss., per esaminarlo alla luce dell'ipotesi di lavoro che accosta il ruolo della Corte di Strasburgo a quello di un giudice di costituzionalità; afferma infatti l'A. a p. 35: «[i]n sintesi, se nel giudizio dinanzi alla Corte europea è in genere la funzione soggettiva a “prevalere”, nelle sentenze adottate con la procedura pilota si registra una inversione di prospettiva: da individuale a generale, tanto che, per taluni aspetti, quando la causa della violazione strutturale dipende da una legge o dalla sua mancanza, il giudizio dinanzi alla Corte europea sembra assumere i tratti caratteristici del giudizio sulle leggi».

¹⁴⁸ Si veda la *partly dissenting opinion* del giudice Zagrebelsky nel caso *Hutten-Czapska c. Polonia* (GC), ric. 35014/97, sent. 19 giugno 2006, nel quale la Corte aveva inserito nel dispositivo della sentenza l'indicazione di misure generali analoghe a quelle viste poco sopra e relative al caso *Broniowski*: il giudice italiano, inserendo la questione specifica del *pilot-judgment* all'interno di una considerazione più ampia del ruolo della Corte e del Comitato dei Ministri e dei loro reciproci rapporti, affermava che «[o]f course, the Court's judgments do have erga omnes effects in relation to persons other than the applicant and to other States. The Committee of Ministers' activities are clearly influenced by them. However, I would observe in this connection that, although the Committee of Ministers' well-established practice of indicating general measures to Governments and asking them to implement them in order to prevent further violations is usually justified on the basis of Article 46 rather than by the Committee of Ministers' general obligations (under Articles 3, 8 and 15 of the Statute of the Council of Europe), it concerns a Convention institution whose nature, composition and responsibilities are entirely different from those of the Court, which reflect the latter's judicial function. But even without wishing to attach too much weight to the above concerns, after the *Broniowski v. Poland* judgment of 22 June 2004 ([GC], no. 31443/96, ECHR 2004-V), I consider that judgments such as the present one undermine the relationship between the two pillars of the Convention system – the Court and the Committee of Ministers – and entrust the Court with duties outside its own sphere of competence».

In dottrina, RANDAZZO, B., *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, cit., p. 312, solleva «qualche perplessità sull'adeguatezza degli strumenti conoscitivi a disposizione del giudice di Strasburgo per la verifica del concreto funzionamento degli ordinamenti interni di tutti e quarantasei i Paesi membri».

¹⁴⁹ Sono esemplari, a questo proposito, due recenti sentenze emesse nei riguardi dell'Italia. Nella prima di esse (*Sejdovic c. Italia* [Sez. I], ric. 56581/00, sent. 10 novembre 2004), concernente i rapporti tra equo processo e diritto al contraddittorio, la Corte rileva al § 2 del dispositivo, similmente a quanto aveva fatto nel caso *Broniowski*, che «la violation constatée ci-dessus résulte d'un problème structurel lié au dysfonctionnement de la législation et de la pratique internes occasionné par l'absence d'un mécanisme effectif visant à mettre en œuvre le droit des personnes condamnées par contumace et n'ayant ni été informées de manière effective des poursuites ouvertes à leur encontre ni renoncé de manière non équivoque à leur droit à comparaître – d'obtenir ultérieurement qu'une juridiction statue à nouveau, après les avoir entendues dans le respect des exigences de l'article 6 de la Convention, sur le bien-fondé de l'accusation dirigée contre elles»; e conclude, anche in questo caso, affermando che «l'Etat défendeur doit garantir, par des mesures appropriées, la mise en œuvre du droit en question pour le requérant et pour les personnes se trouvant dans une situation similaire à celle du requérant».

Nel caso *Scordino c. Italia* (N° 1) (GC), ric. 36813/97, sent. 29 marzo 2006, la Corte è andata oltre, fornendo allo Stato italiano indicazioni ancora più dettagliate. La Corte afferma infatti (§§ 235-237) che «[l]a Cour a déjà relevé que la violation qu'elle a constatée en l'espèce découlait d'une situation concernant un grand nombre de personnes, à savoir la catégorie des particuliers faisant l'objet d'une expropriation de terrain [...]. La Cour est déjà saisie de quelques dizaines de requêtes qui ont été

L'ultimo approdo, in questa prospettiva, è rappresentato dal nuovo art. 61 del regolamento della Corte, aggiunto il 21 febbraio 2011 e rubricato appunto «*Pilot-judgment procedure*», che formalizza in via definitiva il ruolo di indirizzo che la tendenza appena vista, ormai consolidata, ha assegnato alla Corte¹⁵⁰. Tale disposizione

présentées par des personnes concernées par des biens expropriés tombant sous le coup des critères d'indemnisation litigieux. C'est là non seulement un facteur aggravant quant à la responsabilité de l'Etat au regard de la Convention à raison d'une situation passée ou actuelle, mais également une menace pour l'effectivité à l'avenir du dispositif mis en place par la Convention [...]. Bien qu'en principe il ne lui appartienne pas de définir quelles peuvent être les mesures de redressement appropriées pour que l'Etat défendeur s'acquitte de ses obligations au regard de l'article 46 de la Convention, eu égard à la situation de caractère structurel qu'elle constate, la Cour observe que des mesures générales au niveau national s'imposent sans aucun doute dans le cadre de l'exécution du présent arrêt, mesures qui doivent prendre en considération les nombreuses personnes touchées. En outre, les mesures adoptées doivent être de nature à remédier à la défaillance structurelle dont découle le constat de violation formulé par la Cour, de telle sorte que le système instauré par la Convention ne soit pas compromis par un grand nombre de requêtes résultant de la même cause. Pareilles mesures doivent donc comprendre un mécanisme offrant aux personnes lésées une réparation pour la violation de la Convention établie dans le présent arrêt relativement aux requérants. A cet égard, la Cour a le souci de faciliter la suppression rapide et effective d'un dysfonctionnement constaté dans le système national de protection des droits de l'homme. Une fois un tel défaut identifié, il incombe aux autorités nationales, sous le contrôle du Comité des Ministres, de prendre, rétroactivement s'il le faut (voir les arrêts précités Bottazzi, § 22, Di Mauro, § 23, et la Résolution provisoire du Comité des Ministres ResDH[2000]135 du 25 octobre 2000 [Durée excessive des procédures judiciaires en Italie: mesures de caractère général]; voir également Brusco, précité, et Giacometti et autres c. Italie [déc.], n° 34939/97, CEDH 2001-XII), les mesures de redressement nécessaires conformément au principe de subsidiarité de la Convention, de manière que la Cour n'ait pas à réitérer son constat de violation dans une longue série d'affaires comparables [...]. Pour aider l'Etat défendeur à remplir ses obligations au titre de l'article 46, la Cour a cherché à indiquer le type de mesures que l'Etat italien pourrait prendre pour mettre un terme à la situation structurelle constatée en l'espèce. Elle estime que l'Etat défendeur devrait, avant tout, supprimer tout obstacle à l'obtention d'une indemnité en rapport raisonnable avec la valeur du bien exproprié, et garantir ainsi par des mesures légales, administratives et budgétaires appropriées la réalisation effective et rapide du droit en question relativement aux autres demandeurs concernés par des biens expropriés, conformément aux principes de la protection des droits patrimoniaux énoncés à l'article 1 du Protocole n° 1, en particulier aux principes applicables en matière d'indemnisation».

¹⁵⁰ Il disposto dell'art. 61 è il seguente: «1. *The Court may initiate a pilot-judgment procedure and adopt a pilot judgment where the facts of an application reveal in the Contracting State concerned the existence of a structural or systemic problem or other similar dysfunction which has given rise or may give rise to similar applications.*

2. (a) *Before initiating a pilot-judgment procedure, the Court shall first seek the views of the parties on whether the application under examination results from the existence of such a problem or dysfunction in the Contracting State concerned and on the suitability of processing the application in accordance with that procedure.*

(b) *A pilot-judgment procedure may be initiated by the Court of its own motion or at the request of one or both parties.*

(c) *Any application selected for pilot-judgment treatment shall be processed as a matter of priority in accordance with Rule 41 of the Rules of Court.*

3. *The Court shall in its pilot judgment identify both the nature of the structural or systemic problem or other dysfunction as established as well as the type of remedial measures which the Contracting State concerned is required to take at the domestic level by virtue of the operative provisions of the judgment.*

4. *The Court may direct in the operative provisions of the pilot judgment that the remedial measures referred to in paragraph 3 above be adopted within a specified time, bearing in mind the nature of the measures required and the speed with which the problem which it has identified can be remedied at the domestic level.*

prevede che la Corte, qualora rilevi dai fatti di causa l'esistenza di un problema strutturale (potenziale causa di violazioni ripetute) nell'ordinamento dello stato convenuto, possa iniziare di propria iniziativa o su domanda di parte una procedura specifica¹⁵¹, finalizzata alla pronuncia di una sentenza di indirizzo nella quale saranno individuati sia la natura del problema strutturale o sistemico sia la tipologia di misure generali che si richiede di adottare allo stato interessato, eventualmente entro un termine prestabilito¹⁵².

Anche al di fuori dei casi in cui si ricorra a tale procedura, comunque, effetti *ultra partes* analoghi (e reciproci) rispetto a quelli che scaturiscono dalla sentenza per tutti coloro che siano soggetti alla giurisdizione dello stato "condannato", si producono poi

5. *When adopting a pilot judgment, the Court may reserve the question of just satisfaction either in whole or in part pending the adoption by the respondent State of the individual and general measures specified in the pilot judgment.*

6. (a) *As appropriate, the Court may adjourn the examination of all similar applications pending the adoption of the remedial measures required by virtue of the operative provisions of the pilot judgment.*

(b) *The applicants concerned shall be informed in a suitable manner of the decision to adjourn. They shall be notified as appropriate of all relevant developments affecting their cases.*

(c) *The Court may at any time examine an adjourned application where the interests of the proper administration of justice so require.*

7. *Where the parties to the pilot case reach a friendly-settlement agreement, such agreement shall comprise a declaration by the respondent Government on the implementation of the general measures identified in the pilot judgment as well as the redress to be afforded to other actual or potential applicants.*

8. *Subject to any decision to the contrary, in the event of the failure of the Contracting State concerned to comply with the operative provisions of a pilot judgment, the Court shall resume its examination of the applications which have been adjourned in accordance with paragraph 6 above.*

9. *The Committee of Ministers, the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, the Secretary General of the Council of Europe, and the Council of Europe's Human Rights Commissioner shall be informed of the adoption of a pilot judgment as well as of any other judgment in which the Court draws attention to the existence of a structural or systemic problem in a Contracting State.*

10. *Information about the initiation of pilot-judgment procedures, the adoption of pilot judgments and their execution».*

¹⁵¹ Tale procedura si distingue da quella ordinaria, oltre che per la propria finalità, anche per i peculiari caratteri di priorità e pubblicità che riveste. Da una parte, infatti, l'art. 61.2 lett. (c) Reg. prevede che, una volta dato l'avvio alla *pilot-judgment procedure*, la causa sia trattata in via prioritaria ai sensi dell'art. 41 Reg.; dall'altra, il medesimo articolo impone che sul sito *web* della Corte sia dato avviso dell'inizio della procedura, della pronuncia della sentenza, della sua esecuzione e della chiusura dei procedimenti correlati (art. 61.10 Reg.) e che il Comitato dei Ministri, l'Assemblea parlamentare, il Segretario generale e il Commissario per i Diritti umani siano informati di ogni sentenza emessa all'esito di una *pilot-judgment procedure* o nella quale, anche al di fuori di simili procedure, la Corte abbia richiamato l'attenzione sull'esistenza di un problema strutturale o sistemico nell'ordinamento dello stato interessato (art. 61.9 Reg.).

¹⁵² Per avere un'idea dei passi fatti in così poco tempo in questo campo si può vedere la recente pronuncia *Ananyev e altri c. Russia* (Sez. I), ricc. 42525/07 e 60800/08, sent. 10 gennaio 2012, nella quale la Corte dedica più di venti pagine all'esame sia dei problemi strutturali dell'ordinamento russo che hanno condotto al prodursi della violazione nel caso specifico, sia delle misure generali necessarie per evitare nuove violazioni; assegna poi allo Stato convenuto, nel dispositivo della sentenza, un doppio termine di adempimento entro il quale adottare in via preventiva le misure indicate dalla Corte (§ 7 disp.) e, in prospettiva risarcitoria, garantire un indennizzo a tutti i soggetti che siano stati vittime di violazioni analoghe e su tale base abbiano presentato ricorso alla Corte di Strasburgo prima del deposito della stessa sentenza *Ananyev* (§ 8).

con riguardo agli stati che non siano stati parte della singola controversia ma vedano il rischio di subire l'accertamento di analoghe violazioni: anche questi saranno presumibilmente spronati a modificare le normative e prassi interne che potrebbero causare una censura a Strasburgo¹⁵³.

È evidente, poi, che la giurisprudenza europea produce effetti deterrenti sicuramente apprezzabili anche se di non agevole quantificazione, prevenendo l'adozione da parte di tutti gli Stati contraenti di normative e prassi amministrative contrastanti con la Convenzione, così come interpretata dalla Corte¹⁵⁴.

Ne emerge, in ultima analisi, un quadro non sempre limpidissimo¹⁵⁵ che tuttavia costringe ad abbandonare in via definitiva le affermazioni teoriche tecnicamente ineccepibili un tempo dominanti – che consentivano tutt'al più di affermare che se la sentenza della Corte produce solo effetti *inter partes*, tuttavia gli effetti della giurisprudenza di Strasburgo sono suscettibili di prodursi *erga omnes*¹⁵⁶ – e registrare finalmente un allineamento tra teoria e pratica, che oggi convergono nell'assegnare anche alla singola sentenza la possibilità di produrre effetti che si estendono ben al di là del rapporto controverso (evidentissimo, questo, quando si tratti di *pilot-judgment*).

L'ultimo punto che è necessario affrontare per esaurire il tema in questione concerne, come si accennava in principio di paragrafo, le modalità e le procedure di controllo sull'ottemperanza da parte degli stati all'obbligo di conformazione alle sentenze

¹⁵³ La Corte, pur con la prudenza richiesta dalla delicatezza del tema in questione, ha sempre fatto mostra di essere consapevole che gli effetti delle sue pronunce trascendono i confini giuridici del singolo caso. Così, nel caso *Irlanda c. Regno Unito* (P), ric. 5310/71, sent. 18 gennaio 1978, § 154, la Corte ha spiegato che le sue sentenze «*in fact serve not only to decide those cases brought before the Court but, more generally, to elucidate, safeguard and develop the rules instituted by the Convention thereby contributing to the observance by the States of the engagements undertaken by them as Contracting Parties*». Ancora, nel caso *Marckx c. Belgio*, cit., § 58, ha affermato che «*it is inevitable that the Court's decision will have effects extending beyond the confines of this particular case*».

¹⁵⁴ Cfr. PISTOLESI, I., *La specialità del sistema della CEDU*, cit., p. 67.

¹⁵⁵ Le complessità derivano soprattutto dalla circostanza che il giudizio della Corte – come emerge da quanto già visto, e come risulterà ancora più evidente alla luce di quanto si dirà al § 6.1 di questo stesso capitolo – «si muove tra astrattezza e concretezza», con ciò rendendo molto sfumato lo stesso confine teorico tra i temi concernenti rispettivamente l'interpretazione delle disposizioni convenzionali e gli effetti delle sentenze: cfr. RANDAZZO, B., *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, cit., p. 315.

¹⁵⁶ Sulla corrente di pensiero che già prima del 2004 – quindi, prima dell'affermazione della tecnica decisoria del «*pilot-judgment*» – scriveva apertamente di effetti *erga omnes* delle sentenze della Corte, si veda DRZEMCZEWSKY, A. – TAVERNIER, P., *L'exécution des "décisions" des instances internationales de contrôle dans le domaine des droits de l'homme*, in *La Protection des droits de l'homme et l'évolution du droit international*, Paris, Pedone, 1998, pp. 197 ss.; LAMBERT, E., *Les effets des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, cit., *passim*; DRZEMCZEWSKY, A., *sub Art. 46*. Forza vincolante ed esecuzione delle sentenze, cit., p. 687.

definitive¹⁵⁷.

Prima dell'entrata in vigore del Protocollo n. 14, l'art. 46 Conv.¹⁵⁸, dedicato alla «Forza vincolante ed esecuzione delle sentenze», si limitava a prevedere che le sentenze definitive della Corte fossero trasmesse al Comitato dei Ministri che, in quanto organo non giurisdizionale¹⁵⁹ – come tale più indicato per far valere nei confronti dello stato inadempiente la minaccia di sanzioni politiche¹⁶⁰ –, ne sorvegliava l'esecuzione¹⁶¹.

Il nuovo art. 46, così come novellato dal Protocollo n. 14, prevede invece un meccanismo in più fasi, complesso ma più convincente, che ripartisce compiti e ruoli in ragione della natura e dei poteri degli organi chiamati a intervenire¹⁶², muovendosi nel

¹⁵⁷ Va segnalato, peraltro, che non sono rari i casi nei quali lo stato interessato si spinge oltre gli obblighi che gli derivano dalla lettera della Convenzione – che all'art. 46.1 menziona, appunto, le sole «sentenze definitive» – e si adegua alla pronuncia della Corte anche dopo che sia stato chiesto il riesame della Grande Camera e prima che questa si sia pronunciata: cfr. RANDAZZO, B., *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, cit., p. 300, che ricorda a questo proposito la sentenza *Sejdovic c. Italia*, cit.

¹⁵⁸ E, in precedenza, l'art. 54: cfr. *supra*, nota 35.

¹⁵⁹ Su natura e funzioni del Comitato dei Ministri, anche nel testo originario della Convenzione, si veda *supra*, note 34 ss.

¹⁶⁰ L'opportunità della scelta effettuata dai redattori della Convenzione è sempre stata condivisa: cfr. GERBINO, M., *Considerazioni sugli effetti delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. eur.*, 1963, pp. 19 ss., sul punto p. 20; DRZEMCZEWSKI, A., *sub Art. 46*. Forza vincolante ed esecuzione delle sentenze, cit., p. 688.

¹⁶¹ Sull'attività di monitoraggio svolta dal Comitato, e sulle iniziative prese nei riguardi degli stati inadempienti, si veda FLAUSS, J.-F., *La pratique du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe au titre de l'article 54 de la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Ann. fr. dr. int.*, 1988, pp. 408 ss.; RESS, G., *sub Article 54*, cit.; DRZEMCZEWSKI, A., *sub Art. 46*. Forza vincolante ed esecuzione delle sentenze, cit., spec. pp. 688 ss.; LEUPRECHT, P., *The execution of judgments and decisions*, cit.; MACDONALD, R. S. J., *Supervision of the execution of the judgments of the European Court of Human Rights*, in *Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos. Droit et justice*, a cura di R.-J. DUPUY, Paris, Pedone, 1999, pp. 419 ss.; KLERK, Y., *Supervision of execution of the judgments of the European Court of Human Rights*, in *Neth. Int. Law Rev.*, 1998, pp. 65 ss.

¹⁶² Il testo dell'art. 46 è il seguente: «1. Le Alte Parti contraenti s'impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte per le controversie di cui sono parte.

2. La sentenza definitiva della Corte è trasmessa al Comitato dei Ministri che ne sorveglia l'esecuzione.

3. Ove il Comitato dei Ministri ritenga che la sorveglianza di una sentenza definitiva è intralciata dalla difficoltà d'interpretare tale sentenza, esso può investire la Corte affinché si pronunzi su tale questione d'interpretazione. La decisione di investire la Corte è presa con un voto a maggioranza di due terzi dei rappresentanti aventi diritto ad un seggio nel Comitato.

4. Ove il Comitato dei Ministri ritenga che un'Alta Parte contraente rifiuti di attenersi ad una sentenza definitiva in una controversia di cui è parte, esso può, dopo aver messo in mora questa Parte e mediante una decisione adottata con un voto a maggioranza dei due terzi dei rappresentanti aventi diritto ad un seggio nel Comitato, investire la Corte della questione dell'osservanza di questa Parte degli obblighi relativi al paragrafo 1.

5. Se la Corte accerta una violazione del paragrafo 1, essa rinvia il caso al Comitato dei Ministri affinché esamini i provvedimenti da adottare. Qualora la Corte accerti che non vi è stata violazione del paragrafo 1, essa rinvia il caso al Comitato dei Ministri, il quale decide di porre fine al suo esame».

segno della giurisdizionalizzazione (anche) di questa fase della procedura¹⁶³. Prevede infatti che la sorveglianza sull'esecuzione delle sentenze compete ancora in prima istanza al Comitato dei Ministri, che si avvale a tal fine di esami e indagini minuziosi che presuppongono necessariamente una fattiva partecipazione dello stato interessato¹⁶⁴; quando ritenga che lo stato stia venendo meno ai propri obblighi *ex art. 46.1*¹⁶⁵, il Comitato può metterlo in mora e rimettere il caso alla Corte, che si pronuncia in via definitiva sull'esistenza o meno dell'inosservanza, per poi rassegnare al Comitato la gestione della fase finale della procedura¹⁶⁶.

In estrema sintesi, quindi, alla Corte spetta l'ultima parola in ordine all'accertamento della inottemperanza da parte dello stato ma, come in precedenza, è il Comitato dei Ministri l'organo incaricato di valutare quali siano i provvedimenti più opportuni nel caso concreto – fase, questa, nella quale è ragionevole prevedere che svolgano un ruolo importante le consultazioni informali con i rappresentanti dello stato interessato – e adottarli in sede e in chiave politica, fino alle sanzioni estreme costituite dalla sospensione del diritto di rappresentanza (e di voto) e dalla espulsione dello stato inadempiente¹⁶⁷.

¹⁶³ Così RANDAZZO, B., *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, cit., p. 302.

¹⁶⁴ Per un esame dettagliato della procedura e delle modalità di intervento dello stato interessato si veda DRZEMCZEWSKI, A., *sub Art. 46*. Forza vincolante ed esecuzione delle sentenze, cit., pp. 689 s.; RANDAZZO, B., *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, cit., pp. 301 s.

¹⁶⁵ Ai sensi dell'art. 46.3 Conv., integrato dagli artt. 91-93 Reg., in caso di dubbio (qualora cioè ritenga che la sentenza cui conformarsi presenti difficoltà interpretative che incidono negativamente sulla fase della esecuzione) il Comitato può investire della questione la Corte, che procede in tal caso in via di interpretazione autentica. Il provvedimento finale non riveste la forma di sentenza – l'art. 93 Reg. usa il termine «*decision*» –, è definitivo e non consente di riportare le opinioni separate dei giudici.

¹⁶⁶ Gli artt. 96 e 99 Reg. precisano, rispettivamente, che la competenza in questa materia è inderogabilmente assegnata alla Grande Camera e che quest'ultima è tenuta a pronunciarsi con sentenza.

¹⁶⁷ L'art. 8 dello Statuto del Consiglio – consultabile, nella versione ufficiale in lingua inglese, alla url <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/001.htm> – stabilisce che «[a]ny member of the Council of Europe which has seriously violated Article 3 may be suspended from its rights of representation and requested by the Committee of Ministers to withdraw under Article 7. If such member does not comply with this request, the Committee may decide that it has ceased to be a member of the Council as from such date as the Committee may determine». L'art. 3, a sua volta, prevede che «[e]very member of the Council of Europe must accept the principles of the rule of law and of the enjoyment by all persons within its jurisdiction of human rights and fundamental freedoms, and collaborate sincerely and effectively in the realisation of the aim of the Council as specified in Chapter I».

5. Il futuro della Corte: le conferenze di Interlaken e İzmir.

Nonostante le significative innovazioni apportate al sistema con i Protocolli di emendamento nn. 11 e 14, le statistiche¹⁶⁸ continuano a evidenziare un carico di lavoro che (non solo non diminuisce, ma all'opposto) sembra sempre più lontano da un rapido assorbimento e rende di giorno in giorno più plausibile l'ipotesi di una vera e propria paralisi nelle attività della Corte (alla quale è legittimo equiparare una eccessiva durata strutturale dei procedimenti, che rappresenta senza dubbio un fallimento per un organismo istituito per tutelare anche il diritto a una rapida composizione delle controversie giudiziarie¹⁶⁹).

Per limitare l'osservazione ai dati più rappresentativi, si può rilevare che nel corso del 2011 si è registrato un significativo aumento dei casi decisi rispetto all'anno precedente¹⁷⁰, ad apparente conferma dei progressi compiuti quanto alla capacità della Corte di gestire una maggiore mole di lavoro. Tuttavia il cauto ottimismo che tale dato potrebbe suggerire è stemperato dal confronto con altri elementi.

In primo luogo, il numero dei casi pendenti davanti a una formazione giudicante che, il 31 dicembre 2011, risultavano essere circa 150000¹⁷¹. Questo elemento, combinato con quello appena visto concernente i casi decisi, rappresenta forse il dato più indicativo dello stato di asfissia in cui versa la giustizia a Strasburgo: ipotizzando che la Corte continui a lavorare al ritmo attuale – e a condizione che le sue energie non vengano assorbite dall'esame di ricorsi nuovi, il che è ovviamente impossibile – sarebbero

¹⁶⁸ Si veda, per un quadro generale, la pagina del sito della Corte che consente di accedere ai dati statistici aggregati per il periodo 1959-2011 nonché ai dati relativi ai singoli anni dal 2006 al 2011, alla *url* <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Reports+and+Statistics/Statistics/Statistical+data>.

¹⁶⁹ Cfr. *supra*, in particolare nota 61.

¹⁷⁰ Circa 52000, con un incremento percentuale del 27% rispetto ai 41000 casi del 2010. Il dato si riferisce ai soli procedimenti che abbiano trovato esito in una decisione o in una sentenza: rimangono esclusi da questo computo, pertanto, i ricorsi non assegnati a una formazione giudicante in quanto arrestati alla fase amministrativa pre-giudiziale (rispettivamente 11800 e 13400 nel 2010 e 2011, con un aumento del 14 %).

¹⁷¹ Con un aumento del 9 % rispetto al 31 dicembre 2010 (circa 140000).

Dei circa 150000 casi pendenti, più di un quarto (26 % circa) vedevano la Russia quale Stato convenuto (si veda, ancora, il sito della Corte: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/781DE107-09FB-45B3-A7CB-F138FAF1119D/0/CHART_FR_31122011.PDF). Nessuno degli altri Paesi membri superava invece la soglia dell'11 % del totale, non molto lontana quindi dal dato relativo al nostro Paese (13750 ricorsi pendenti, incidenti per il 9 % sul totale). Si tratta, in ogni caso, di dati espressi in percentuale sul numero assoluto delle pendenze, e che pertanto non tengono conto dell'enorme divario in termini di quantità di popolazione tra un paese e l'altro; in questa prospettiva, i dati relativi a Federazione russa e Italia appaiono meno distanti – vi è un rapporto pendenze/popolazione che ammonta, rispettivamente, a 1/3750 e 1/4600 – ma sono molto lontani dall'analogo rapporto che può vantare, per esempio, il Regno Unito (circa 1/18000).

necessari tre anni solo per smaltire i *pending cases*.

Il numero dei nuovi ricorsi introdotti annualmente, dal canto suo, non solo aumenta ma è addirittura superiore – e non di poco – a quello dei ricorsi decisi¹⁷². Ciò significa che, come si anticipava in principio di paragrafo, nonostante l'accresciuta celebrità dei meccanismi procedurali e l'incremento individuale del carico di lavoro per tutti coloro che a vario titolo operano presso la Corte – giudici, referendari, cancellieri, etc. – la situazione presenta elementi di criticità sempre più evidenti.

In questo quadro, è evidente che qualunque misura indirizzata a rimarginare le carenze strutturali dovrebbe incidere in primo luogo sul divario tra numero dei nuovi ricorsi e numero dei casi decisi, puntando al pareggio tra i due dati ed evitando in questo modo, quantomeno, che l'arretrato continui a crescere. Si tratta, è evidente, dell'obiettivo minimo, poiché il suo mancato raggiungimento comporterebbe inevitabilmente il collasso dell'intero sistema¹⁷³.

Una volta raggiunto quel risultato, qualora non ci si accontenti di continuare ad avere una Corte *tout court* ma si volesse anche continuare ad avere una Corte credibile e capace di pronunciarsi in tempi ragionevoli, sarebbe necessario operare anche sul fronte dell'arretrato: a tal fine non sarebbe sufficiente il pareggio di cui sopra, bensì sarebbe necessario raggiungere – magari solo per qualche anno, in via transitoria ed “emergenziale”¹⁷⁴ – un saldo attivo, vale a dire un rapporto negativo su base annua tra nuovi ricorsi e casi decisi.

Nella piena consapevolezza di ciò, nel mese di febbraio 2010, si è svolta a Interlaken una *Conferenza di alto livello sul futuro della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cui hanno preso parte ministri e alti rappresentanti degli Stati membri del Consiglio d'Europa. La Conferenza si proponeva, da una parte, di esaminare la situa-

¹⁷² Nel 2011 la Corte ha pronunciato decisione o sentenza, come si è visto, in circa 52000 casi, ma i nuovi ricorsi assegnati a una formazione giudicante sono stati circa 65000 (47000 assegnati a un giudice monocratico, e i rimanenti ripartiti tra Comitati e Camere). Nel 2010 il divario era stato ancora più accentuato (42000 casi decisi contro 62000 nuovi ricorsi).

¹⁷³ Con riferimento alle innovazioni apportate dal Protocollo n. 14 Jean-Paul Costa, Presidente della Corte dal 2007 al 2011, si esprimeva in questi termini nel suo discorso inaugurale dell'anno giudiziario 2011, ora pubblicato nel *Rapporto annuale 2011*, cit., pp. 35 ss., sul punto p. 37: «[d]’abord, les nouvelles procédures établies par ce texte, certes nécessaires, voire indispensables, ne sont pas pour autant suffisantes. Comme cela était prévisible et prévu, elles ne permettent pas à elles seules de combler le fossé entre le nombre de décisions rendues par la Cour et l’afflux de requêtes portées devant elles».

¹⁷⁴ Qualcosa di simile, insomma, a quanto realizzato dalla nostra Corte costituzionale negli anni 1987-1989, sotto la Presidenza Saja: si veda sul punto, per tutti, PIZZORUSSO, A., *Prefazione*, in *La giustizia costituzionale a una svolta. Atti del Seminario di Pisa del 5 maggio 1990*, a cura di R. ROMBOLI, Torino, Giappichelli, 1991, pp. 5 ss.

zione in cui versava il sistema convenzionale di tutela dei diritti dell'uomo, con particolare attenzione ai risultati ottenuti grazie alle modifiche introdotte con il Protocollo n. 11 e a quelli che si sarebbero raggiunti dopo l'entrata in vigore del Protocollo n. 14¹⁷⁵; dall'altra, e alla luce di quell'esame, di predisporre un piano d'azione per il futuro in modo da rimediare nel minor tempo possibile alle carenze rilevate.

Dalla lettura della *Dichiarazione di Interlaken*, che costituiva il risultato finale della Conferenza¹⁷⁶, è possibile rilevare in primo luogo che, nonostante le evidenti difficoltà in cui versa la giustizia di Strasburgo, non è mai stato messo in discussione il diritto di ricorso individuale, considerato vera e propria pietra angolare del sistema: un ipotetico intervento diretto a limitare (o addirittura escludere) tale diritto sarebbe in aperto contrasto con le ragioni che tuttora ispirano la Convenzione e significherebbe, per quest'ultima, la perdita di ogni ragion d'essere¹⁷⁷.

Salva questa premessa, dal documento finale della Conferenza emergevano in modo sufficientemente nitido almeno due idee-guida che ispiravano i contenuti del Piano d'azione.

La prima di esse era che – salva la necessità di operare a più livelli sul filtraggio dei ricorsi irricevibili per limitare l'esame ai casi nei quali vi sia un “*fumus violationis*”¹⁷⁸ – non tutte le violazioni dei diritti dell'uomo presentano la stessa gravità e, di conseguenza, non tutti i ricorsi meritano la stessa attenzione.

Ciò comportava sia la necessità di mettere a punto misure contingenti che consentissero alla Corte di districarsi nell'immensa mole di arretrato e nuovi ricorsi per con-

¹⁷⁵ La Russia, ultimo Stato a ratificare il Protocollo n. 14, ha depositato lo strumento di ratifica immediatamente prima dell'inizio dei lavori della Conferenza di Interlaken, il 18 febbraio 2010 (cfr. *supra*, note 87 s.).

¹⁷⁶ Il documento è consultabile in lingua inglese alla url http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/europa/euroc.Par.0133.File.tmp/final_en.pdf.

¹⁷⁷ La Conferenza ribadiva sia «*l'attachement des Etats parties à la Convention au droit de recours individuel*» (§ [1] del documento finale), sia «*l'importance fondamentale du droit de recours individuel en tant que pierre angulaire du système conventionnel garantissant que toute violation alléguée, qui n'a pas été traitée de façon effective par les autorités nationales, puisse être portée devant la Cour*» (*Plan d'action* [d'ora in avanti, P.A.], § A.1).

¹⁷⁸ Ancora oggi – e, anzi, seguendo una tendenza che pare destinata ad accentuarsi – la quasi totalità dei ricorsi depositati viene dichiarata inammissibile: dei circa 52000 ricorsi sui quali nel 2011 si è pronunciata una formazione giudicante, circa 50500 hanno incontrato un verdetto di irricevibilità o di radiazione dal ruolo, con un incremento del 31 % rispetto all'anno precedente.

Partendo dall'idea che l'enorme percentuale di ricorsi destinati all'inammissibilità possa trovare ragione, in qualche misura, anche nella mancanza di informazione – che non impedisce agli interessati di ricorrere alla Corte anche in casi nei quali non hanno alcuna speranza di vedere dichiarato ricevibile il proprio ricorso – il P.A., § C.6 («*Filtrage*»), invitava sia gli Stati membri sia la Corte a operare anche su questo fronte, promuovendo una diffusione capillare (e mirata ai potenziali ricorrenti) delle informazioni relative ai requisiti di ricevibilità dei ricorsi e alla giurisprudenza della Corte in questa materia.

centrarsi sui casi che potessero riguardare violazioni gravi dei diritti dell'uomo¹⁷⁹; sia la messa a regime senza titubanze degli strumenti che già esistevano, primo fra essi il criterio del «*danno rilevante*» che il Protocollo n. 14 aveva appena inserito tra i requisiti di ricevibilità¹⁸⁰.

La seconda considerazione che ricorreva più volte nel documento e, anche dove non espressa, ne costituiva in modo evidente la struttura portante era la riaffermazione del carattere sussidiario della tutela garantita dalla Corte europea¹⁸¹. Non si trattava di una clausola di stile o di una formula retorica, poiché nasceva dalla presa d'atto del reale e mirava a risolverne i problemi e le ambiguità, riconsiderando l'equilibrio tra responsabilità della Corte e degli Stati membri nel garantire la tutela dei diritti e delle libertà convenzionali¹⁸².

In virtù di tale natura sussidiaria, il documento escludeva con convinzione che la giurisdizione di Strasburgo integrasse un ulteriore grado di giudizio rispetto a quelli garantiti dalle vie di ricorso interno¹⁸³ e affermava ancora una volta la necessità che la tutela dei diritti dell'uomo fosse operata in primo luogo (in modo che fosse effettiva ed efficace) già al livello nazionale, chiedendo pertanto agli Stati membri uno sforzo concreto per evitare che la Corte fosse chiamata a «fare il lavoro altrui»¹⁸⁴.

¹⁷⁹ Cfr. P.A., § A.2: «[e]u égard au nombre élevé de requêtes irrecevables, la Conférence invite le Comité des Ministres à envisager quelles mesures pourraient être introduites pour permettre à la Cour de se concentrer sur son rôle essentiel de garante des droits de l'homme et de traiter avec la célérité requise les affaires bien fondées et en particulier les allégations de violations graves des droits de l'homme».

¹⁸⁰ Cfr. art. 35 Conv. e, *supra*, in particolare nota 100. Su questo aspetto si soffermava il documento finale della Conferenza, invitando la Corte a «donner plein effet au nouveau critère de recevabilité qui figure dans le Protocole n° 14 et à considérer d'autres possibilités d'appliquer le principe de minimis non curat praetor».

¹⁸¹ Si veda il § 6 del Preambolo, là dove la Conferenza sottolineava «la nature subsidiaire du mécanisme de contrôle institué par la Convention et notamment le rôle fondamental que les autorités nationales, à savoir les gouvernements, les tribunaux et les parlements, doivent jouer dans la garantie et la protection des droits de l'homme au niveau national».

¹⁸² Così, ai §§ (2) e (3) del documento finale la Conferenza «[r]éitère l'obligation des Etats parties d'assurer la protection intégrale au niveau national des droits et libertés garantis par la Convention et appelle à un renforcement du principe de subsidiarité» e «[s]ouligne que ce principe implique une responsabilité partagée entre les Etats parties et la Cour». Ancora, il § 4 del P.A. «rappelle la responsabilité première des Etats parties de garantir l'application et la mise en oeuvre de la Convention».

¹⁸³ Cfr. P.A., § 9: «[l]a Conférence, prenant acte du partage des responsabilités entre les Etats parties et la Cour, invite la Cour à: a) éviter de réexaminer des questions de fait ou du droit interne qui ont été examinées et décidées par les autorités nationales, en accord avec sa jurisprudence selon laquelle elle n'est pas un tribunal de quatrième instance».

¹⁸⁴ Sulla tematica della sussidiarietà della tutela europea, nell'esame della quale si intersecano (anche) i portati degli artt. 1 e 13 Conv. e le questioni relative alla condizione di ricevibilità legata al previo esaurimento delle vie di ricorso interne, cfr. *supra*, spec. nota 96, e la dottrina ivi richiamata.

Nello specifico e sul piano pratico ciò si traduceva soprattutto nella previsione che gli ordinamenti nazionali dessero piena esecuzione alle sentenze della Corte, adottando le misure generali necessarie per prevenire violazioni analoghe a quelle già accertate; seguissero con attenzione l'evoluzione della giurisprudenza della Corte, prestando particolare attenzione alle sentenze che, se pure emesse a carico di un altro stato parte, avessero accertato violazioni analoghe a quelle che si sarebbero potute verificare nei loro ordinamenti in ragione di problemi strutturali o sistemici; garantissero, se necessario mediante la creazione di nuove vie di ricorso interne, che coloro che allegassero di essere state vittime di una violazione della Convenzione potessero fare valere le proprie pretese (anche risarcitorie) davanti a un giudice nazionale¹⁸⁵.

La Corte, dal canto suo, era invitata soprattutto a operare in conformità e nel rispetto del proprio ruolo sussidiario e a garantire nella massima misura la chiarezza e l'unitarietà della propria giurisprudenza e la coerenza ermeneutica, così da facilitare il compito alle autorità nazionali chiamate ad applicare la Convenzione in prima istanza¹⁸⁶.

In ultimo, posto che il raggiungimento degli obiettivi e il rispetto delle direttive di cui sopra avrebbero potuto non essere sufficienti a risolvere i problemi strutturali che affliggevano l'operato della Corte, la Conferenza sottolineava la necessità di semplificare le procedure per la modifica delle norme convenzionali che avessero carattere meramente organizzativo, così che – era la *ratio* implicita di questo indirizzo – eventuali misure di emergenza potessero essere adottate con procedura semplificata (le lungaggini che avevano accompagnato l'entrata in vigore del Protocollo n. 14¹⁸⁷ hanno costitui-

¹⁸⁵ Si veda il § 4 P.A., soprattutto là dove (lettere b), c] e d]) invitava gli Stati membri a «*exécuter pleinement les arrêts de la Cour, en assurant que les mesures nécessaires seront prises pour prévenir de futures violations similaires; tenir compte des développements de la jurisprudence de la Cour, notamment en vue de considérer les conséquences qui s'imposent suite à un arrêt concluant à une violation de la Convention par un autre Etat partie lorsque leur ordre juridique soulève le même problème de principe; garantir, au besoin par l'introduction de nouvelles voies de recours, qu'elles soient de nature spécifique ou qu'il s'agisse d'un recours interne général, que toute personne qui allègue de manière défendable que ses droits et libertés reconnus dans la Convention ont été violés bénéficie d'un recours effectif devant une instance nationale et, le cas échéant, d'une réparation appropriée*».

¹⁸⁶ In questa prospettiva, la Conferenza sottolinea «*l'importance d'assurer la clarté et la cohérence de la jurisprudence de la Cour et appelle, en particulier, à une application uniforme et rigoureuse des critères concernant la recevabilité et la compétence de la Cour*» (Documento finale, § [4]). Ancora, cfr. P.A., § 9.b): «*[l]a Conférence [...] invite la Cour à [...] appliquer de façon uniforme et rigoureuse les critères concernant la recevabilité et sa compétence et à tenir pleinement compte de son rôle subsidiaire dans l'interprétation et l'application de la Convention*».

¹⁸⁷ Cfr. *supra*, note 88 e 175.

to, sotto questo profilo, esperienza esemplare)¹⁸⁸.

A distanza di poco più di un anno dall'incontro di Interlaken e sulla base di identiche considerazioni e ragioni ispiratrici, la Presidenza turca del Comitato dei Ministri organizzava a İzmir una seconda *Conferenza di alto livello sul futuro della Corte europea dei diritti dell'uomo*, con il triplice obiettivo di monitorare i progressi fatti nell'ultimo anno, intervenire in corso d'opera sulla messa in pratica del Piano di Azione di Interlaken e individuare possibili soluzioni future per i problemi strutturali perduranti o nuovi, al fine ultimo di assicurare nel lungo periodo l'efficienza, l'autorevolezza e la credibilità della Corte¹⁸⁹.

Senza soffermarsi sulle parti della Dichiarazione di İzmir che riproducono (a volte solo con modestissime modifiche) le proposizioni del documento finale di Interlaken, rileviamo, sotto il primo aspetto, la soddisfazione della Conferenza per i miglioramenti prodottisi nel sistema sia quali frutti degli sforzi promossi dal primo incontro, sia a seguito della entrata a regime del Protocollo n. 14, le cui innovazioni sono tuttavia considerate ancora insufficienti per raggiungere il fine ultimo di cui sopra¹⁹⁰. Nello specifico, è espresso particolare compiacimento per l'apparente efficienza sia dell'opera di filtraggio svolta dal giudice unico¹⁹¹, sia dell'esame dei "ricorsi-fotocopia" da parte dei

¹⁸⁸ Altra soluzione, complementare a quella appena vista, sarebbe costituita dalla "deconvenzionalizzazione" di tali norme, che potrebbero essere confinate nel regolamento della Corte, consentendone in questo modo una rapida e più semplice modificabilità. Rimane inteso ovviamente che, a diritto vigente, questo richiederebbe almeno un intervento *una tantum* che "depuri" il testo convenzionale stralciandone le disposizioni interessate e trasferendole nel corpo del disposto regolamentare: cfr. P.A., § G.12.

¹⁸⁹ La Dichiarazione finale della Conferenza di İzmir, svoltasi nei giorni 26-27 aprile 2011, è consultabile alla url http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/E1256FD2-DBE5-41E8-B715-4DF6D922C7B6/0/20110428_Declaration_Izmir_EN.pdf. Come l'analogo documento di Interlaken, si compone di un preambolo, un Piano di monitoraggio («*Plan de suivi*», d'ora in avanti P.S.) e di un'ultima parte dedicata alla messa in opera del Piano.

¹⁹⁰ La Conferenza, «[c]onsidérant que les dispositions introduites par le Protocole n° 14, bien que leur potentiel reste à être pleinement exploité et que les résultats obtenus jusqu'ici soient encourageants, ne fourniront pas une solution durable et globale aux problèmes auxquels le système de la Convention se trouve aujourd'hui confronté» (Preambolo, § 8), prende nota «du fait que les dispositions introduites par le Protocole n° 14 ne permettront pas, à el les seules, d'établir un équilibre entre les requêtes introduites et celles conclues de manière à assurer un traitement efficace du nombre des requêtes en progression continue, et souligne en conséquence l'urgence d'adopter des mesures supplémentaires» (Dichiarazione, § 3).

¹⁹¹ Cfr. *supra*, nota 92, nonché P.S., § C.1: «[la Conférence p]rend note avec satisfaction des premiers résultats encourageants de la mise en place de la nouvelle formation de juge unique. Elle considère néanmoins que, au-delà des mesures déjà prises ou sous examen, de nouvelles dispositions de filtrage devraient être mises en place».

Per rendersi conto della portata dirompente che l'introduzione del giudice unico ha avuto sulla ripartizione interna del carico di lavoro, è sufficiente rilevare che dei 50500 ricorsi dichiarati irricevibili nel corso del 2011, 47000 sono stati decisi davanti a un organo monocratico. Su questo aspetto si è sofferma-

comitati di tre giudici¹⁹², nonché per l'introduzione della «*pilot-judgment procedure*» nel panorama degli strumenti processuali a disposizione della Corte¹⁹³.

Più modesti, invece, sembrano essere i miglioramenti ottenuti sul piano dei requisiti di ricevibilità, in special modo dopo l'introduzione del criterio del «*danno rilevante*», che non ha (ancora) dato i risultati attesi: sotto questo profilo la Conferenza non esclude l'opportunità di introdurre nuovi requisiti che contribuiscano ulteriormente – se debitamente “pubblicizzati”¹⁹⁴ – a limitare il numero dei ricorsi¹⁹⁵.

Con un occhio al futuro, la Conferenza dedica particolare attenzione alla possibile introduzione di una procedura *ad hoc* per consentire alle più alte giurisdizioni nazionali di adire la Corte di Strasburgo chiedendole di pronunciarsi su questioni particolari concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione: una sorta di rinvio pregiudiziale quindi, che non necessariamente dovrebbe presupporre la pendenza di un giudizio davanti alle giurisdizioni nazionali¹⁹⁶ e che potrebbe contribuire sia a orientare

to N. Bratza, attuale Presidente della Corte, nel discorso inaugurale dell'anno giudiziario 2012, pubblicato nel *Rapporto annuale 2011*, cit., pp. 5 s., spec. p. 5.

¹⁹² Cfr. *supra*, nota 93, nonché P.S., § E: «[L]a Conférence, tout en réitérant les appels du Plan d'Action d'Interlaken à l'égard des requêtes répétitives et prenant note avec satisfaction des premiers résultats encourageants des nouvelles compétences des comités de trois juges».

¹⁹³ Come si è visto, l'innovazione è stata operata mediante l'inserimento di un nuovo articolo – l'art. 61 – nel Regolamento della Corte: cfr. *supra*, in partic. note 146 ss.

¹⁹⁴ Sul piano della conoscibilità dei requisiti di ricevibilità dei ricorsi le Conferenze di Interlaken e İzmir sembrano aver dato l'avvio a un “nuovo corso” che, da una parte, ripone molte speranze sull'autocensura consapevole dei potenziali ricorrenti – certamente non interessati a sopportare i costi di un'iniziativa destinata senza dubbio all'insuccesso – e, dall'altra, stimola la collaborazione tra Stati membri e strutture della Corte affinché la diffusione delle informazioni rilevanti sia la più corretta ed efficace possibile: cfr. P.S., § A.4, là dove la Conferenza «[s]alue la contribution du Secrétaire Général qui préconise la mise à disposition des requérants potentiels, ainsi que de leurs conseils, d'informations objectives et complètes relatives à la Convention et à la jurisprudence de la Cour, en particulier sur la procédure de dépôt de requêtes et les critères de recevabilité ainsi que le manuel détaillé relatif à la recevabilité et la check-list préparés par le greffe de la Cour, afin d'éviter, autant que faire se peut, les requêtes clairement irrecevables».

¹⁹⁵ Cfr. il § 4 della Dichiarazione finale: «[l]a Conférence e]stime que les critères de recevabilité sont un outil essentiel pour gérer la charge de travail de la Cour et pour donner un effet concret au principe de subsidiarité; souligne l'importance que la Cour leur donne plein effet et note, à cet égard, que le nouveau critère de recevabilité adopté dans le Protocole n° 14, qui n'a pas encore eu l'effet escompté, est sur le point d'être modelé par la future jurisprudence et reste à évaluer en vue de son amélioration et invite le Comité des Ministres à initier des travaux pour réfléchir aux moyens possibles de rendre les critères de recevabilité plus efficaces et déterminer s'il serait opportun d'introduire de nouveaux critères en vue de renforcer l'efficacité du mécanisme de la Convention».

¹⁹⁶ Così almeno sembra potersi intendere il § D.1 del P.S., laddove la Conferenza «[t]enant compte de la nécessité de contribuer activement à la diminution du nombre des requêtes par des mesures nationales adéquates, invite le Comité des Ministres à réfléchir à l'opportunité d'introduire une procédure permettant aux plus hautes juridictions nationales de demander des avis consultatifs à la Cour concernant l'interprétation et l'application de la Convention qui contribueraient à clarifier les dispositions de la Convention et la jurisprudence de la Cour et fourniraient ainsi des orientations supplémentaires permettant d'assister les Etats Parties à éviter de nouvelles violations». Sembra altamente improbabile, d'altra

gli Stati membri nei loro tentativi di non incorrere in nuove violazioni, sia a coadiuvare le giurisdizioni nazionali incaricate di applicare la Convenzione a ogni livello.

Come già nel documento finale di Interlaken, poi, gli Stati sono invitati a prestare cura particolare nell'individuazione dei soggetti destinati a rivestire le funzioni di giudice della Corte, assegnando primario rilievo alla loro preparazione giuridica e linguistica: non si tratta tanto di una premura resa necessaria dall'esigenza di avere figure sempre più efficienti a Strasburgo, quanto probabilmente dal desiderio di sottrarre per il futuro la Corte alle critiche cui si è trovata esposta sotto il profilo del poco rigore e della carente chiarezza espositiva delle proprie sentenze¹⁹⁷.

In ultimo, è richiesto a tutti gli Stati membri, quale primo compito da svolgere per dare seguito concreto alle direttive delle due conferenze, di presentare entro la fine del 2011 un rapporto dettagliato concernente le misure adottate per raggiungere gli obiettivi fissati dai piani e dalle dichiarazioni finali dei due incontri¹⁹⁸.

parte, che un'alta giurisdizione interna ricorra alla Corte europea in via ermeneutica senza una fattispecie concreta che ne fornisca lo spunto.

¹⁹⁷ Così, al § E.8 del P.A. di Interlaken la Conferenza, «[s]oulignant l'importance de maintenir l'indépendance des juges et de préserver l'impartialité et la qualité de la Cour, [...] appelle les Etats parties et le Conseil de l'Europe à [...] assurer, au besoin en améliorant la transparence et la qualité des procédures de sélection aux niveaux national et européen, que les critères de la Convention relatifs aux conditions d'exercice de la fonction de juge à la Cour, notamment des compétences en droit public international et concernant les systèmes légaux nationaux ainsi que de bonnes connaissances au moins d'une langue officielle, soient pleinement respectés. De plus, la composition de la Cour devrait permettre à celle-ci de disposer de l'expérience juridique pratique nécessaire» (analogamente, cfr. §§ 6-7 della Dichiarazione di Izmir).

Sulle critiche che, in dottrina, hanno attinto il piano della credibilità della Corte sotto il profilo del rigore metodologico e giuridico che ne anima le pronunce, cfr. VENTURA, M., *Law and religion issues in Strasbourg and Luxembourg: the virtues of European Courts (conference paper)*, in RW, novembre 2011, p. 1.

¹⁹⁸ In assenza di indicazione contrarie contenute nel § 7 della «*Mise en œuvre*» del documento finale di Izmir e nella piattaforma divulgativa del Consiglio d'Europa consultabile *on line*, non siamo autorizzati ad attenderci che tali rapporti, una volta presentati alle competenti autorità di Strasburgo, siano resi pubblici: è più probabile che sia diffuso solamente l'elenco degli Stati che hanno consegnato i rapporti e che questi ultimi siano trattati in sede politica e utilizzati come “merce di scambio”, magari in occasione di ulteriori future Conferenze di alto livello tra i rappresentanti politici degli Stati membri.

In questa prospettiva, si segnala che per i giorni 19-20 aprile 2012 è in programma una nuova Conferenza di alto livello a Brighton, che si propone di proseguire l'opera di aggiornamento e di riforma della Corte nel solco già tracciato dagli incontri di Interlaken e Izmir. In attesa di vedere pubblicati i documenti ufficiali della Conferenza al termine della stessa, una bozza della Dichiarazione di Brighton è stata pubblicata sul sito del *Guardian* (alla url <http://www.guardian.co.uk/law/interactive/2012/feb/28/echr-reform-uk-draft>) e la Corte si è riunita in composizione plenaria per esporre i propri orientamenti in relazione ad alcune questioni controverse (così, per esempio, la c.d. «*sunset clause*», che potrebbe essere inserita nel sistema convenzionale e determinare l'automatica decadenza dei ricorsi che non siano stati assegnati a una formazione giudiziale entro un dato termine dal loro deposito): il testo dell'opinione preliminare della Corte, adottata il 20 febbraio 2012, è consultabile a partire dal sito <http://echrblog.blogspot.com>. Da ultimo, in previsione dell'incontro di Brighton, si veda HERVIEU, N., *Préparatifs et discussions préliminaires à la Conférence de Brighton sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme*, in ADL, 4 marzo 2012.

6. La Convenzione nel sistema (interno e internazionale) delle fonti.

6-1. L'efficacia della Convenzione nell'ordinamento italiano.

La tematica dell'incidenza della Convenzione negli ordinamenti degli Stati membri abbraccia due questioni limitrofe e complementari concernenti, rispettivamente, la sua efficacia nell'ordinamento interno e gli effetti della giurisprudenza di Strasburgo.

Come si è già avuto modo di rilevare¹⁹⁹, si tratta di due aspetti che tendono a confondersi e sovrapporsi, tanto più alla luce degli ultimi sviluppi cui ha condotto la riflessione sul ruolo della Corte e sugli effetti delle sue sentenze. Se, infatti, fino a qualche anno fa non era fondatamente attaccabile l'assunto che limita ai rapporti *inter partes* gli effetti delle pronunce, oggi – a maggiore ragione dopo l'introduzione della *pilot-judgment procedure*, che sotto questo profilo non ha fatto altro che formalizzare e proceduralizzare un fenomeno che, se pure in sordina e senza clamori, esisteva già nel quadro giuridico del sistema convenzionale – non è più in discussione la presa d'atto che, nella sostanza, tali effetti trascendano spesso i confini giuridici del caso concreto²⁰⁰.

È utile ancora oggi, tuttavia, il criterio formale che presta attenzione al referente giuridico – sentenza o disposizione convenzionale – dal quale discendono gli effetti concreti, per ascrivere una questione o un caso specifico all'una o all'altra delle due sottotematiche: così, si rientrerà nel tema degli effetti delle pronunce qualora la scelta statale – normativa, amministrativa o giurisdizionale – della soluzione del caso di specie discenda dal riferimento alla giurisprudenza europea (eventualmente con richiami a sentenze specifiche); mentre, all'opposto, ogni fattispecie nella quale si tratti di applicare una o più disposizioni della Convenzione – anche se, come è ovvio, ciò avviene alla luce dell'interpretazione fornita dalla Corte, cui spetta l'ultima parola su ogni difficoltà ermeneutica²⁰¹ – riguarderà la questione più ampia della sua efficacia

¹⁹⁹ Cfr. *supra*, § 1-4, in particolare nota 118.

²⁰⁰ Su questi temi si veda, ancora, quanto si è cercato di esporre *supra*, § 4 di questo capitolo, in particolare pp. 49 ss.

²⁰¹ In generale, sul ruolo di ultima istanza ermeneutica delle Corti sovranazionali istituite per applicare i trattati e le convenzioni cfr. MONACO, R., *sub Interpretazione. II) Interpretazione delle norme internazionali*, cit., pp. 1 s. Con specifico riguardo alla Convenzione di Roma, scrive RANDAZZO, B., *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, cit., pp. 315 s.: «[u]na volta recepita la Convenzione nell'ordinamento interno, e indipendentemente dal rango che le si riconosca nel sistema delle fonti, non pare si possano frapporre ostacoli al riconoscimento del valore di precedente vincolante ad una decisione della Corte limitatamente alla definizione della portata normativa della Convenzione stessa (c.d. autorità di cosa interpretata). Quando un sistema di garanzia dei

nell'ordinamento interno.

L'esame di quest'ultimo profilo, a sua volta, può essere affrontato sotto diverse prospettive. Da una parte, infatti, è possibile fare riferimento all'applicazione della Convenzione da parte del giudice nazionale al fine di garantire con strumenti propri dell'ordinamento interno la tutela dei diritti e delle libertà convenzionali: in questi termini l'argomento è stato già affrontato *passim*, in particolare quando si è trattato del principio di sussidiarietà e dell'art. 13 Conv.²⁰² o della opportunità, evidenziata dalle conferenze di Interlaken e İzmir, che gli Stati membri si dotino di strumenti giurisdizionali specifici e agili per consentire a chi alleghi di essere stato vittima di una violazione di far valere le proprie pretese davanti alle autorità nazionali²⁰³.

D'altra parte, tuttavia, quando si tratta di «applicabilità diretta» della Convenzione si è soliti riferirsi a un altro e diverso aspetto delle intersezioni tra fonti interne e internazionali, che concerne il ruolo dell'interprete qualora debba confrontarsi con una normativa statale contrastante con il disposto convenzionale. Sotto questo profilo il tema abbraccia quello della collocazione sistematica – in altre parole, del rango – delle norme della Convenzione, poiché impone all'interprete di risolvere il contrasto tra

diritti si dota di un giudice *ad hoc*, è difficile negare che a questo spetti l'ultima parola sul contenuto dei diritti tutelati, e ciò nonostante non si tratti di un'autorità giurisdizionale sovraordinata rispetto a quelle nazionali»; *ivi*, nota 32, ulteriore dottrina.

²⁰² Cfr. *supra*, spec. nota 184. Sull'art. 13 si veda però SAPIENZA, R., *Il diritto a un ricorso effettivo nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. int.*, 2001, 2, pp. 277 ss.

²⁰³ Cfr. *supra*, nota 185. In questa sede è opportuno aggiungere solamente qualche osservazione sulla natura dei rimedi che si richiede agli Stati membri di apprestare all'interno dei propri ordinamenti. Salve le considerazioni già svolte sulla necessità che siano *in primis* le autorità interne a garantire il rispetto dei diritti e delle libertà convenzionali (anche per la via propriamente giurisdizionale, in virtù del combinato disposto degli artt. 1 e 13 Conv.), deve rilevarsi come negli ultimi anni la giurisprudenza della Corte si sia orientata a richiedere che lo sforzo degli Stati per implementare il rispetto dei diritti dell'uomo si traduca anche nella predisposizione di rimedi riparatori esperibili senza dover “andare a Strasburgo”, per tutti i casi in cui una violazione sia già stata perpetrata e non sia possibile alcuna *restitutio in integrum*. Così, per esempio, nel caso *Kudła c. Polonia* (GC), ric. 30210/96, sent. 26 ottobre 2000, la Corte ha accertato sia una violazione dell'art. 6.1 in ragione dell'eccessiva durata del procedimento giudiziario interno, sia una violazione dell'art. 13 a causa dell'assenza di un rimedio giurisdizionale attraverso il quale fare valere quella violazione a fini risarcitori: si veda sul punto RANDAZZO, B., *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, cit., pp. 312 s.

La logica sottostante a questo orientamento (che ha ispirato, per esempio, la nostra legge Pinto: cfr. *supra*, in partic. nota 141) è evidente: una volta verificatasi la violazione – che può essere accertata anche dal giudice nazionale, tanto più quando si tratti di violazioni sistemiche o strutturali – è superfluo agire davanti alla Corte europea, che si pone l'obiettivo di garantire una tutela preventiva e restitutoria dei diritti dell'uomo mentre l'aspetto risarcitorio rimane, per così dire, sullo sfondo (esaurendosi spesso nel semplice accertamento della violazione o, tutt'al più, nell'obbligo dello stato di versare alla vittima una somma che non va, salve rare eccezioni, oltre una modestissima entità); a fini riparatori è più efficace (e consente, tra l'altro, di alleviare il carico di lavoro della Corte), allora, agire con gli strumenti propri dall'ordinamento interno, purché questo abbia già provveduto ad apprestarli.

quelle e le disposizioni interne con esse incompatibili²⁰⁴. È evidente, poi, che anche in questo caso il contenuto giuridico che costituirà il parametro per valutare la legittimità della normativa interna sarà quello risultante dal disposto convenzionale così come interpretato dalla giurisprudenza di Strasburgo che pertanto, anche a questo titolo, vede prodursi i propri effetti negli ordinamenti degli Stati membri²⁰⁵.

Per giungere al nucleo centrale del tema, i maggiori problemi ricostruttivi si sono posti dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione²⁰⁶ e, in particolare, dopo la modifica dell'art. 117, che nella formulazione attuale (1° c.) vincola la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni al «rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali»²⁰⁷.

²⁰⁴ Rimangono escluse dall'esame che andiamo conducendo tutte le problematiche che si esauriscono nel campo ermeneutico: è evidente infatti che qualora si trovi di fronte all'alternativa tra un'interpretazione (della norma interna) conforme a Convenzione e una non conforme, il giudice dovrà privilegiare la prima: cfr. RANDAZZO, B., *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, cit., pp. 328 ss.; CASUSCELLI, G., *Convenzione europea, giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo e sua incidenza sul diritto ecclesiastico italiano. Un'opportunità per la ripresa del pluralismo confessionale?*, cit., pp. 35 ss. Le nostre riflessioni, pertanto, avranno a oggetto solo l'ipotesi in cui l'interprete, dopo aver escluso che esista un'interpretazione conforme alla Cedu, riconosca un contrasto oggettivo e non altrimenti componibile tra la norma interna e la Convenzione.

Problemi particolari possono porsi, al limite, qualora l'alternativa sia tra interpretazione conforme alla Cedu e interpretazione conforme a Costituzione, ma si tratta di ipotesi più teorica che reale, così come per lo più teoriche appaiono le ipotesi di contrasto tra la nostra Carta e la Convenzione: si veda, sul punto, RANDAZZO, B., *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, cit., pp. 316 s., nonché quanto si dirà *infra* in materia di controlimiti all'efficacia (vale a dire, all'applicabilità) interna della Cedu.

²⁰⁵ In generale, sul tema dell'applicabilità della Cedu da parte del giudice nazionale, si veda in primo luogo (per l'ampiezza della prospettiva e le numerose problematiche ivi affrontate) RUGGERI, A., *Applicazioni e disapplicazioni dirette della CEDU (lineamenti di un "modello" internamente composito)*, in *Forum Quad. cost.*, 28 febbraio 2011. Si vedano inoltre CONTI, R., *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Il ruolo del giudice*, Roma, Aracne, 2011; MAROTTA, F., *Gli effetti delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento italiano*, cit.; RAIMONDI, G., *Effetti del diritto della Convenzione e delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit.; LAMBERT, E., *Les effets des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, cit.; GERBINO, M., *Considerazioni sugli effetti delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit.; RANDAZZO, B., *Giudici comuni e Corte europea dei diritti*, in *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, a cura di P. FALZEA, A. SPADARO, L. VENTURA, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 217 ss.

²⁰⁶ Si tratta dell'intervento operato con L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, «*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*», pubbl. in *GU* n. 248 del 24 ottobre 2001. Alla riforma del 2001 è stato dato seguito con la legge di adeguamento 5 giugno 2003, n. 131, «*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*», pubbl. in *GU* n. 132 del 10 giugno 2003 (c.d. legge La Loggia).

²⁰⁷ Con un inopportuno intervento di duplicazione e sovrapposizione dei referenti normativi, il legislatore ha previsto, all'art. 1 c. 1 della citata legge La Loggia, che «[c]ostituiscono vincoli alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, ai sensi dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, quelli derivanti dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, di cui all'articolo 10 della Costituzione, da accordi di reciproca limitazione della sovranità, di cui all'articolo 11 della Costituzione, dall'ordinamento comunitario e dai trattati internazionali».

Nella formulazione precedente l'art. 117, che elencava le materie di competenza legislativa regionale – definendo quindi la competenza statale in via generale e residuale, ricorrendo pertanto a un modello

Alla luce dell'introduzione di questo limite generale²⁰⁸, quale prima non era dato rinvenire nel nostro ordinamento costituzionale²⁰⁹, potrebbe dirsi superato almeno uno degli aspetti del problema, vale a dire la questione teorica concernente il rango della Cedu nell'ordinamento interno²¹⁰, poiché sotto questo profilo la citata riforma costituzionale si muove nel solco già tracciato dall'orientamento del Giudice delle Leggi che in precedenza aveva riconosciuto la natura di legge atipica rinforzata alla legge di esecuzione della Convenzione 4 agosto 1955, n. 848²¹¹.

opposto e reciproco rispetto a quello che ispira l'attuale art. 117 –, consentiva alle Regioni di emanare in tali materie «norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni»: a commento della norma in esame si veda BARTOLE, S., *sub Art. 117*, in *Comm. Cost., Le Regioni, le Province, i Comuni*, t. I, 1985, pp. 102 ss.

²⁰⁸ Sul quale si vedano, con specifico riguardo ai suoi contenuti di diritto internazionale, CARETTI, P., *Il limite degli obblighi internazionali e comunitari per la legge dello Stato e delle Regioni*, in ID., *Stato, Regioni, Enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2003; SERGES, G., *sub Art. 117, 1° co.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, Torino, Utet, 2006, vol. III, pp. 2213 ss.; PINELLI, C., *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione. I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e l'ordinamento comunitario*, in *Foro it.*, 2001, 5, pp. 194 ss.; GEMMA, G., *Rispetto dei trattati internazionali: un nuovo obbligo del legislatore statale*, in *Quad. cost.*, 2002, 3, pp. 605 ss.; CANNIZZARO, E., *La riforma "federalista" della Costituzione e gli obblighi internazionali*, in *Riv. dir. int.*, 2001, pp. 921 ss.

²⁰⁹ Vincoli particolari, invece, erano (e sono) quello contenuto nell'art. 10 c. 2, ai sensi del quale «[l]a condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali» (a proposito del quale cfr. CANNIZZARO, E., *sub art. 10, 2° co.*, *Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., vol. I, pp. 242 ss., e ivi ampia bibliografia) e quello espresso nell'art. 7 c. 2, che fa riferimento esplicito a specifici accordi stipulati dallo Stato italiano con la Chiesa cattolica.

Come è noto, il tema del significato e della portata del rinvio operato dall'art. 7 c. 2 ai Patti lateranensi ha impegnato duramente e per lungo tempo la pubblicistica italiana, senza che l'intervento della Corte costituzionale – che nel 1971, con il trittico di sentenze nn. 30, 31 e 32, ha introdotto formalmente nel nostro linguaggio e nel nostro “bagaglio” la categoria dei «*principi supremi dell'ordinamento costituzionale*» e ha affermato che il rinvio di cui sopra avesse «*prodotto diritto*» – sia riuscito (ammesso che ne avesse l'intenzione) a sgombrare il campo da ogni incertezza. Senza poter qui approfondire il tema, si rinvia a FINOCCHIARO, F., *Diritto ecclesiastico*, Bologna, Zanichelli, 2003⁹, pp. 115 ss.

²¹⁰ D'altra parte, negli ultimi anni si è evidenziata una progressiva perdita di interesse per la sistematica delle fonti che si riflette anche nello spostamento dell'attenzione, nel campo che ci interessa, dalla questione concernente il rango e la collocazione delle norme della Cedu nell'ordinamento interno, all'insieme delle problematiche legate all'applicazione concreta di quelle norme. Ciò sembra trasparire anche dalla giurisprudenza costituzionale che, mostrando una crescente attenzione per le pronunce della Corte di Strasburgo che operano sulla Convenzione in via interpretativa, si è dimostrata «sintomatica di un orientamento che dimostra ormai il totale superamento dell'interesse per la sistematica delle fonti e al contempo un avvicinamento ad un approccio più vicino ai sistemi di *common law*»: così TEGA, D., *La Cedu e l'ordinamento italiano*, in *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, cit., pp. 67 ss., sul punto p. 78.

²¹¹ Così, per esempio, Corte cost., sent. 12-19 gennaio 1993, n. 10, pubbl. in *GU 1ª s.s.* n. 4 del 27 gennaio 1993, § 2 del considerato in diritto: «[l]a Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e resa esecutiva in Italia con la legge 4 agosto 1955, n. 848 [...]. Le norme internazionali appena ricordate sono state introdotte nell'ordinamento italiano con la forza di legge propria degli atti contenenti i relativi ordini di esecuzione (v. sentt. nn. 188 del 1980, 153 del 1987 e 323 del 1989) e sono tuttora vigenti, non potendo, certo, esser considerate abrogate dalle successive disposizioni del codice di procedura penale [...] perché si tratta di norme

Affrontando invece la questione pratica che si pone all'interprete quando rilevi un'antinomia (non componibile in via ermeneutica) tra normativa interna e Convenzione, i problemi si pongono qualora la disposizione "incriminata" abbia rango di fonte ordinaria e sia stata emanata dopo l'entrata in vigore della citata legge di esecuzione della Cedu²¹². In simili casi, delle due una: o al giudice è consentito disapplicare la norma interna "inconvenzionale", oppure questi è tenuto a sollevare giudizio di costituzionalità utilizzando quale referente costituzionale l'art. 117 c. 1 e quale parametro di legittimità sostanziale il disposto della Cedu che, in virtù della riforma del 2001, contribuisce a integrare il rinvio ivi contenuto.

Il terreno, deve essere rilevato, diventa scivoloso solo quando non vi sia coincidenza o quantomeno parziale sovrapposizione tra le sfere di tutela apprestate dalle disposizioni della Cedu interessate e quelle enucleabili dalle norme della nostra Carta costituzionale che garantiscono i diritti e le libertà corrispondenti. Qualora infatti la normativa in presunto contrasto con la Convenzione sia anche incostituzionale, il giudice si vedrà impedita la semplice disapplicazione della stessa – ché altrimenti sarebbe sufficiente allegare un contrasto con la Cedu per aggirare il sindacato accentratore di legittimità costituzionale²¹³ – e non avrà altra strada se non ricorrere alla Consulta invocando eventualmente quale parametro di legittimità (in aggiunta alle altre disposizioni della Carta rilevanti nel caso di specie) anche l'art. 117 c. 1.

L'alternativa reale tra disapplicazione della norma interna incompatibile con la Cedu e rimessione della questione di costituzionalità *ex art. 117* al Giudice delle leggi si pone, allora, solo quando nel caso di specie la sfera di tutela riconducibile alla Cedu non sia completamente compresa in quella già garantita dalla Costituzione ma si estenda al di là di essa: ipotesi non frequentissima – posto che la Cedu si propone di garanti-

derivanti da una fonte riconducibile a una competenza atipica e, come tali, insuscettibili di abrogazione o di modificazione da parte di disposizioni di legge ordinaria».

In dottrina si veda RANDAZZO, B., *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, cit., p. 320 e ivi (nota 38) bibliografia; GUAZZAROTTI, A., *I giudici comuni e la CEDU alla luce del nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2003, 1, pp. 25 ss.

²¹² In tutti gli altri casi, infatti, soccorreranno le regole generali. Pertanto, se la norma in contrasto con la Convenzione è di rango sublegislativo, essa cederà di fronte alla legge di esecuzione in forza del criterio gerarchico; qualora invece si tratti di disposizione legislativa precedente l'entrata in vigore della L. 848, quest'ultima prevarrà in virtù del principio di prevalenza della norma posteriore, e non vi è ragione di complicare ulteriormente il quadro cercando altre soluzioni: cfr. CONFORTI, B., *La Corte costituzionale e gli obblighi internazionali dello Stato in tema di espropriazione*, in *Giur. it.*, 2008, 3, pp. 569 ss., sul punto p. 572; ancora, RANDAZZO, B., *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, cit., p. 320 s.

²¹³ Lo rileva anche RANDAZZO, B., *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, cit., p. 328.

re in tutti gli Stati membri l'esistenza di uno *standard* comune e pertanto appresta una tutela minimale, generalmente meno ampia di quella riconducibile alle moderne costituzioni democratiche – ma, come si vedrà, nemmeno abbastanza remota da poter essere considerata “di scuola”²¹⁴.

Di fronte a questa alternativa la giurisprudenza italiana della Corte di Cassazione, dando seguito in sede di legittimità a un orientamento già emerso in alcune pronunce di merito²¹⁵, si è inizialmente espressa nel senso che il giudice comune abbia il potere di disapplicare la norma interna non compatibile con la Cedu²¹⁶, ricorrendo a un meccanismo non dissimile da quello operante per il diritto dell'Unione dotato di efficacia diretta²¹⁷ che – come riconosciuto anche dalla Corte costituzionale al termine di un lungo

²¹⁴ È intuibile che le probabilità che si verifichi un'evenienza simile sono maggiori con riguardo a quelle posizioni soggettive che nella nostra Carta costituzionale trovano una tutela “debole”. Tra queste, per esempio, può essere annoverato il diritto di proprietà (cfr. RODOTÀ, S., *sub Art. 42*, in *Comm. Cost., Rapporti economici*, t. II, 1982, pp. 69 ss.), tanto che nel 2007 due sentenze costituzionali – sulle quali si tornerà fra breve – hanno accertato altrettanti casi di contrasto tra normative italiane disciplinanti l'indennizzo dovuto per la privazione di proprietà e l'art. 1 Prot. 1, che concerne appunto la «[p]rotezione della proprietà».

²¹⁵ Per un esame specifico delle quali – tre decisioni del Tribunale di Genova, una della Sezione Lavoro della Corte d'Appello di Roma e una della Commissione tributaria regionale di Milano – si rinvia a RANDAZZO, B., *Giudici comuni e Corte europea dei diritti*, cit.; EAD., *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, cit., pp. 323 ss., nota 42.

²¹⁶ Si veda, per esempio, Cass. civ., Sez. I, sent. 19 luglio 2002 n. 10542, ove si afferma che l'eventuale applicazione diretta delle disposizioni della Cedu «spetta al giudice nazionale, che ove ravvisi un contrasto della disciplina nazionale è tenuto a dare prevalenza alla norma pattizia, che sia dotata di immediata precettività rispetto al caso concreto, anche ove ciò comporti una disapplicazione della norma interna». In senso analogo la Corte si è espressa in altre occasioni: cfr. Cass. civ., Sez. I, sent. 23 dicembre 2005 n. 28507; Cass. pen., Sez. I, sent. 3 ottobre 2006 n. 32678.

²¹⁷ È opportuno sgombrare il campo dal rischio di confusione tra i concetti di efficacia diretta e prevalenza. Con il primo di essi si fa riferimento a quella caratteristica (di parte) della normativa dell'Unione – si tratta solitamente di regolamenti e, in alcuni rari casi, direttive – che possiede un livello di dettaglio tale da essere direttamente applicabile senza l'intermediazione di una normativa interna di attuazione (c.dd. fonti *self-executing*). Tale peculiarità, che si traduce nella capacità a produrre diritti e obblighi di diritto interno, non è peraltro esclusiva del diritto dell'Unione, ma «è riconosciuta a tutte le norme internazionali purché debitamente introdotte nell'ordinamento statale e complete in tutti i loro elementi»: così CONFORTI, B., *La Corte costituzionale e gli obblighi internazionali dello Stato in tema di espropriazione*, cit., p. 572.

Con il concetto di prevalenza (o preminenza, dal francese *primauté*) si intende invece la capacità del diritto dell'Unione di inibire al giudice comune l'applicazione della normativa interna con esso incompatibile. È chiaro che le due nozioni non sono teoricamente né praticamente sovrapponibili: se infatti non è ipotizzabile che normative europee dettagliate non riescano a precludere l'applicabilità delle corrispondenti norme interne incompatibili (e quindi, sotto questo profilo, tutto il diritto comunitario che gode di efficacia diretta è, per ciò solo, capace di prevalere sul diritto interno), dall'altra parte non si può però escludere il fenomeno reciproco, vale dire l'eventualità che disposizioni non *self-executing* presentino ciò nonostante profili di incompatibilità assoluta con il diritto interno, impedendone l'applicazione. Per un inquadramento generale della tematica si veda *Il primato del diritto comunitario e i giudici italiani*, Milano, Franco Angeli, 1978, e, più recentemente, CELOTTO, A., *La prevalenza del diritto comunitario sul diritto degli Stati: ambito e portata della disapplicazione*, in *Revista iberoamericana de derecho procesual constitucional*, 2007, 8, pp. 113 ss.; per una sistematizzazione della stessa dopo la sostanziale ma sofferta convergenza tra le giurisprudenze della Corte di Giustizia delle Comunità europee e della Corte

dissidio con la Corte di Lussemburgo²¹⁸ – prevale sul diritto interno incompatibile imponendone la disapplicazione.

Di opinione del tutto diversa è stata però la Corte costituzionale che, avallando quella parte della dottrina che aveva ritenuto l'orientamento appena visto il frutto di un'erronea trasposizione nel campo dei rapporti tra diritto interno e Cedu del meccanismo tipico dei rapporti con il diritto comunitario²¹⁹, ha applicato il tradizionale schema dualistico e ha affermato l'obbligo per il giudice comune che si trovi nella situazione descritta di sollevare questione di legittimità costituzionale avendo a parametro l'art. 117 c. 1 Cost. come integrato dalle disposizioni della Cedu rilevanti nel caso di specie (*recte*: dalla legge 848/1955 nella parte in cui dà loro esecuzione²²⁰)²²¹.

costituzionale italiana si veda invece *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, cit.; *La Corte costituzionale tra diritto interno e diritto comunitario*, Milano, Giuffrè, 1991; *Diritto comunitario e diritto interno*, Milano, Giuffrè, 2008.

²¹⁸ La composizione, come è noto, si è avuta dopo alterne vicende con la sentenza *Granital*: Corte cost., sent. 5-8 giugno 1984, n. 170, pubbl. in *GU* n. 169 del 20 giugno 1984, e in *Giur. cost.*, 1984, pp. 1098 ss., con nota di GEMMA, G., *Un'opportuna composizione di un dissidio*, pp. 1222 ss.: ivi si rinvia per un riassunto del quadro d'insieme nel quale si inseriva la pronuncia "epocale" della Corte e per ulteriori riferimenti bibliografici. Nella dottrina più recente – che può fondare le proprie ricerche sui quasi trent'anni di evoluzione che hanno fatto seguito a quella composizione – cfr. invece CONFORTI, B., *La Corte costituzionale e gli obblighi internazionali dello Stato in tema di espropriazione*, cit., pp. 571 s., nonché i numerosi contributi, dedicati a questo aspetto specifico, presenti nei volumi collettanei citati alla nota precedente.

²¹⁹ Si veda in argomento PUSTORINO, P., *Sull'applicabilità diretta e la prevalenza delle norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento italiano*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1995, pp. 23 ss., e ivi ulteriori riferimenti bibliografici; FERRARI, G. F., *Rapporti tra giudici costituzionali d'Europa e Corti europee: dialogo o duplice monologo?*, in *Corti nazionali e Corti europee*, a cura di G. F. FERRARI, Napoli, E. S. I., 2006, pp. VII ss., spec. pp. XVIII ss.; RANDAZZO, B., *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, cit., pp. 327 s., che ricostruisce il quadro scrivendo: «[I]a confusione sembra risalire alla celebre sentenza *Paolo Castro* delle Sezioni unite penali della Cassazione, che, risolvendo un contrasto tra sezioni proprio sulla natura di norme precettive o programmatiche della Cedu, superava tale distinzione attribuendo alle disposizioni della Cedu il carattere di norme *self-executing*, e compiva così il primo passo nella direzione di una loro equiparazione ai regolamenti comunitari, cui è seguita l'estensione del criterio della prevalenza sulla norma interna incompatibile. La *immediata applicabilità-precettività* da riferirsi alle norme Cedu, invece, somiglia piuttosto a quella che la Corte costituzionale ha riconosciuto alle disposizioni costituzionali sin dalla sua prima sentenza (la n. 1/1956), superando la vecchia concezione che distingueva fra norme costituzionali precettive e norme costituzionali programmatiche, vincolanti il solo legislatore. L'affermazione della precettività di tutte le norme costituzionali non ha implicato affatto l'attribuzione al singolo giudice di un potere-dovere di disapplicazione delle norme di rango primario con esse incompatibili [...]. È dunque in questa stessa ottica che si dovrebbe ragionare con riguardo alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: il giudice comune [...] deve arrestarsi e sollevare una questione di legittimità costituzionale qualora ciò non sia sufficiente a fugare i dubbi di "legittimità convenzionale". [...] Al fondo del ragionamento della Cassazione, come del resto anche dei giudici di merito sopra richiamati, sembra affacciarsi la tentazione di fare da sé, evitando di ricorrere al Giudice delle leggi» (corsivi dell'Autrice).

²²⁰ Precisazione che, sia consentito, si farà *una tantum*: tutti i riferimenti che si faranno (e quelli che già si sono fatti) alle norme convenzionali per quanto attiene agli effetti che esse producono nell'ordinamento italiano devono intendersi fatti alla legge 848/1955, nella parte in cui dà esecuzione alle norme convenzionali di volta in volta conferenti.

Nelle ormai notissime sentenze nn. 348 e 349 del 2007²²² la Corte ha portato

²²¹ Nella sent. 348/2007 (v. nota successiva), al § 3.3 del considerato in diritto, la Corte si riferisce alle disposizioni della Cedu affermando che «*pur rivestendo grande rilevanza, in quanto tutelano e valorizzano i diritti e le libertà fondamentali delle persone, sono pur sempre norme internazionali pattizie, che vincolano lo Stato, ma non producono effetti diretti nell'ordinamento interno, tali da affermare la competenza dei giudici nazionali a darvi applicazione nelle controversie ad essi sottoposte, non applicando allo stesso tempo le norme interne in eventuale contrasto*». Nella sentenza di pari data n. 349 (cfr., ancora, la nota successiva per i relativi riferimenti), la Corte mostra con evidenza ancora maggiore di richiamarsi all'impostazione dualistica nella concezione dei rapporti interordinamentali, affermando al § 6.1 del considerato in diritto: «*allo stato, nessun elemento relativo alla struttura e agli obiettivi della CEDU ovvero ai caratteri di determinate norme consente di ritenere che la posizione giuridica dei singoli possa esserne direttamente e immediatamente tributaria, indipendentemente dal tradizionale diaframma normativo dei rispettivi Stati di appartenenza, fino al punto da consentire al giudice la non applicazione della norma interna confliggente*». Ritiene che con le sentenze in esame e il relativo (conforme) seguito giurisprudenziale la Corte abbia adottato una «via di mezzo tra teorie dualistiche e monistiche», CASUSCELLI, G., *Convenzione europea, giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo e sua incidenza sul diritto ecclesiastico italiano. Un'opportunità per la ripresa del pluralismo confessionale?*, cit., p. 37.

²²² Corte cost., sentt. 22-24 ottobre 2007, nn. 348 e 349, entrambe pubbl. in *GU I^a s.s.* n. 42 del 31 ottobre 2007. Le due sentenze concernevano fattispecie a *quibus* diverse – l'una riguardante i criteri di determinazione dell'indennità di espropriazione dei suoli edificabili, l'altra la c.d. occupazione acquisitiva – ma ai nostri fini possono essere trattate unitariamente, poiché in questa sede interessano le considerazioni sistematiche svolte dalla Corte e non i profili specifici delle fattispecie.

A commento delle due pronunce si vedano, senza pretesa di completezza, *Riflessioni sulle sentenze 348-349/2007 della Corte costituzionale*, a cura di C. SALAZAR e A. SPADARO, Milano, Giuffrè, 2009; PINELLI, C., *Sul trattamento giurisdizionale della CEDU e delle leggi con essa confliggenti*, in *Giur. cost.*, 2007, pp. 3518 ss.; MOSCARINI, A., *Indennità di espropriazione e valore di mercato del bene: un passo avanti (ed uno indietro) della Consulta nella costruzione del patrimonio costituzionale europeo*, *ibidem*, pp. 3525 ss.; CARTABIA, M., *Le sentenze «gemelle»: diritti fondamentali, fonti, giudici*, *ibidem*, pp. 3564 ss.; GUAZZAROTTI, A., *La Corte e la CEDU: il problematico confronto di standard di tutela alla luce dell'art. 117, comma 1, Cost.*, *ibidem*, pp. 3574 ss.; SCIARABBA, V., *Nuovi punti fermi (e questioni aperte) nei rapporti tra fonti e corti nazionali ed internazionali*, *ibidem*, pp. 3579 ss.; FILIPPINI, A., *Il Caso Dorigo, la CEDU e la Corte costituzionale: l'effettività della tutela dei diritti dopo le sentenze 348 e 349 del 2007*, cit.; CICONETTI, S. M., *Creazione indiretta del diritto e norme interposte*, in *A.I.C.*, maggio 2008; MIRATE, S., *A new status for the ECHR in Italy: the italian Constitutional Court and the new 'conventional review' on national laws*, in *Eur. Pub. Law*, 2009, I, pp. 89 ss.; ZANGHÌ, C., *La Corte costituzionale risolve un primo contrasto con la Corte europea dei diritti dell'uomo ed interpreta l'art. 117 della Costituzione: le sentenze nn. 348 e 349 del 2007*, in *Forum Quad. cost.*; PANZERA, C., *Il bello dell'essere diversi. Corte costituzionale e Corti europee ad una svolta*, *ibidem*; ROMBOLI, R., *Nota redazionale a Corte cost.*, sentt. 24 ottobre 2007, nn. 348 e 349, in *Foro it.*, 2008, I, cc. 39 ss.; CAPPUCCIO, L., *La Corte costituzionale interviene sui rapporti tra convenzione europea dei diritti dell'uomo e Costituzione*, *ibidem*, cc. 47 ss.; GHERA, F., *Una svolta storica nei rapporti del diritto interno con il diritto internazionale pattizio (ma non in quelli con il diritto comunitario)*, *ibidem*, cc. 50 ss.; MAZZA, O., *L'esecuzione può attendere: il caso Dorigo e la condanna ineseguibile per accertata violazione della CEDU*, cit.; CALVANO, R., *La Corte costituzionale e la CEDU nella sentenza n. 348/2007: Orgoglio e pregiudizio?*, in *Giur. it.*, 2007, pp. 573 ss.; REPETTO, G., *Diritti fondamentali e sovranità nello stato costituzionale chiuso. Prime osservazioni critiche sulla sentenza n. 349 del 2007 della Corte costituzionale*, *ibidem*, pp. 309 ss.; CONFORTI, B., *La Corte costituzionale e gli obblighi internazionali dello Stato in tema di espropriazione*, cit.; PROSPERI, F., *La tutela dei diritti umani tra teoria generale e ordinamento comunitario*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 135 ss.; CASUSCELLI, G., *Elementi introduttivi*, in *Nozioni di diritto ecclesiastico*, a cura di G. CASUSCELLI, Torino, Giappichelli, 2009³, pp. 3 ss., sul punto p. 11; ID., *Convenzione europea, giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo e sua incidenza sul diritto ecclesiastico italiano. Un'opportunità per la ripresa del pluralismo confessionale?*, cit., pp. 31 ss.; GUAZZAROTTI, A., *Il caso Dorigo: una piccola rivoluzione nei rapporti tra CEDU e ordinamento interno?*, cit.; MARTINICO, G. – POLLICINO, O., *Report on Italy*, in *The national judicial treatment of the ECHR and the EU laws. A comparative constitutional perspective*, a cura di G. MARTINICO, O. POLLICINO, Groningen, Europa Law Publishing, 2010, pp. 269 ss., sul punto pp. 285 ss.; GALLO, D. – PALADINI,

chiarezza in un panorama di giurisprudenza costituzionale non sempre limpido e ormai inadatto a confrontarsi con i mutati referenti costituzionali²²³ e si è espressa per la prima volta sulla portata dell'art. 117 c. 1 Cost. nella parte in cui menziona i «vincoli derivanti [...] dagli obblighi internazionali», e lo ha fatto con specifico riferimento alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo; così facendo, la Consulta ha definito alcuni punti fermi che, pur aprendo la strada a dubbi e incertezze e lasciando irrisolte non poche questioni²²⁴, definiscono i rapporti “viventi” tra diritto interno e diritto convenzio-

L., *Note sulla "rilevanza diretta" della Cedu nella recente giurisprudenza amministrativa*, in *Giur.*, 2011, 10, pp. 2186 ss. (si veda in particolare la dottrina richiamata alla nota 1).

²²³ È la stessa Corte, al § 6.1.1 del considerato in diritto della sentenza n. 349, a riepilogare la precedente giurisprudenza costituzionale in materia: «[n]ella giurisprudenza di questa Corte sono individuabili pronunce le quali hanno ribadito che le norme della CEDU non si collocano come tali a livello costituzionale, non potendosi loro attribuire un rango diverso da quello dell'atto – legge ordinaria – che ne ha autorizzato la ratifica e le ha rese esecutive nel nostro ordinamento. Le stesse pronunce, d'altra parte, hanno anche escluso che, nei casi esaminati, la disposizione interna fosse difforme dalle norme convenzionali (sentenze n. 288 del 1997 e n. 315 del 1990), sottolineando la “sostanziale coincidenza” tra i principi dalle stesse stabiliti ed i principi costituzionali (sentenze n. 388 del 1999, n. 120 del 1967, n. 7 del 1967), ciò che rendeva “superfluo prendere in esame il problema [...] del rango” delle disposizioni convenzionali (sentenza n. 123 del 1970). In altri casi, detta questione non è stata espressamente affrontata, ma, emblematicamente, è stata rimarcata la “significativa assonanza” della disciplina esaminata con quella stabilita dall'ordinamento internazionale (sentenza n. 342 del 1999; si vedano anche le sentenze n. 445 del 2002 e n. 376 del 2000). È stato talora osservato che le norme interne assicuravano “garanzie ancora più ampie” di quelle previste dalla CEDU (sentenza n. 1 del 1961), poiché “i diritti umani, garantiti anche da convenzioni universali o regionali sottoscritte dall'Italia, trovano espressione, e non meno intensa garanzia, nella Costituzione” (sentenze n. 388 del 1999, n. 399 del 1998). Così il diritto del singolo alla tutela giurisdizionale è stato ricondotto nel novero dei diritti inviolabili dell'uomo, garantiti dall'art. 2 della Costituzione, argomentando «anche dalla considerazione che se ne è fatta nell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo» (sentenza n. 98 del 1965). In linea generale, è stato anche riconosciuto valore interpretativo alla CEDU, in relazione sia ai parametri costituzionali che alle norme censurate (sentenza n. 505 del 1995; ordinanza n. 305 del 2001), richiamando, per avvalorare una determinata esegesi, le “indicazioni normative, anche di natura sovranazionale” (sentenza n. 231 del 2004). Inoltre, in taluni casi, questa Corte, nel fare riferimento a norme della CEDU, ha svolto argomentazioni espressive di un'interpretazione conforme alla Convenzione (sentenze n. 376 del 2000 e n. 310 del 1996), ovvero ha richiamato dette norme, e la ratio ad esse sottesa, a conforto dell'esegesi accolta (sentenze n. 299 del 2005 e n. 29 del 2003), avvalorandola anche in considerazione della sua conformità con i “valori espressi” dalla Convenzione, “secondo l'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo” (sentenze n. 299 del 2005; n. 299 del 1998), nonché sottolineando come un diritto garantito da norme costituzionali sia “protetto anche dall'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti [...] come applicato dalla giurisprudenza della Corte europea di Strasburgo” (sentenza n. 154 del 2004). È rimasto senza seguito il precedente secondo il quale le norme in esame deriverebbero da “una fonte riconducibile a una competenza atipica” e, come tali, sarebbero “insuscettibili di abrogazione o di modificazione da parte di disposizioni di legge ordinaria” (sentenza n. 10 del 1993)».

In dottrina, sulla giurisprudenza della Corte costituzionale che prima delle citate sentenze del 2007 si è occupata del rango da riconoscere alle disposizioni della Cedu e della loro applicazione da parte del giudice nazionale, si veda TEGA, D., *La Cedu e l'ordinamento italiano*, cit., pp. 74 ss.; MARTINICO, G. – POLLICINO, O., *Report on Italy*, cit., pp. 281 ss.

²²⁴ Non è questa la sede per approfondire l'esame dei nodi rimasti insoluti; si rinvia, pertanto, alle articolate considerazioni di RUGGERI, A., *Sistema integrato di fonti, tecniche interpretative, tutela dei diritti fondamentali*, in A.I.C., luglio 2009; CONFORTI, B., *La Corte costituzionale e gli obblighi internazionali dello Stato in tema di espropriazione*, cit., pp. 570 ss.; V. SCIARABBA, *Nuovi punti fermi (e questioni aperte) nei rapporti tra fonti e corti nazionali ed internazionali*, cit.; e, con attenzione specifica al seguito giurisprudenziale delle due sentenze, CARLOTTO, I., *I giudici comuni e gli obblighi internazionali do-*

nale vincolando l'attività dell'interprete.

Come si è anticipato poco sopra quest'ultimo sarà tenuto, qualora rilevi un contrasto insanabile²²⁵ tra normativa interna e Convenzione europea – o anche qualora abbia un dubbio sull'esistenza di tale contrasto²²⁶ – a sollevare questione incidentale di costituzionalità in riferimento all'art. 117 c. 1 poiché le norme della Convenzione, in virtù del rinvio ivi contenuto ai vincoli di diritto internazionale, assumono rango sub-costituzionale e integrano il parametro di costituzionalità fungendo da norme interposte²²⁷.

A queste affermazioni di carattere generale, la Corte ha poi aggiunto alcune precisazioni di non poco rilievo, specificando da una parte che le disposizioni convenzionali sono in grado di fungere da norme interposte solo a condizione che esse non siano a loro volta in contrasto con la Costituzione²²⁸; e che, dall'altra parte, esse rilevano (e

po le sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 della Corte costituzionale: un'analisi sul seguito giurisprudenziale, in A.I.C., 2009.

²²⁵ Come già anticipato (cfr. *supra*, nota 204), si intende un contrasto non componibile con i soli strumenti ermeneutici. Afferma infatti la Corte nella sent. n. 349 che «*al giudice comune spetta interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme. Qualora ciò non sia possibile [...] egli deve investire questa Corte*» (considerato in diritto, § 6.2). Analogamente, anche nella sentenza n. 348 la Corte fa espresso riferimento a un «*contrasto non risolvibile in via interpretativa*» (considerato in diritto, § 5).

²²⁶ Nella sentenza n. 349, § 6.2 del considerato in diritto, si legge: «*[q]ualora [l'interpretazione conforme a Convenzione] non sia possibile, ovvero dubiti della compatibilità della norma interna con la disposizione convenzionale "interposta", [il giudice] deve investire questa Corte*».

²²⁷ Si tratta di un deciso cambio di rotta rispetto al passato, che peraltro non è consentito trattare alla stregua di un *revirement*, poiché interviene dopo la importante novella operata dal legislatore costituzionale nel 2001. Prima delle sentenze in esame la Corte si è sempre orientata a riconoscere alle convenzioni e ai trattati internazionali – con l'unica eccezione delle disposizioni pattizie concernenti il trattamento giuridico dello straniero ex art. 10 c. 2 Cost. – la collocazione sistematica dell'atto normativo che dava loro esecuzione nell'ordinamento interno. Ciò valeva anche per la Convenzione di Roma che, essendo stata resa esecutiva con legge ordinaria, godeva del rango di tale tipologia di atto, nonostante la Corte costituzionale abbia sempre guardato al testo convenzionale come a un utile strumento ermeneutico per approcciarsi alle norme costituzionali che tutelano i diritti fondamentali.

²²⁸ Più precisamente, la Corte ha parlato di norme non «*in contrasto con una norma costituzionale*», oppure di norme compatibili «*con l'ordinamento costituzionale italiano*» o «*con le conferenti norme della nostra Costituzione*»: cfr. rispettivamente sent. n. 348, § 4.7; sent. n. 348, §§ 4.7 e 5; sent. n. 349, § 8. Nella prima delle due sentenze, al § 4.7 del considerato in diritto (ma si veda anche il § 8 del considerato in diritto della sentenza n. 349), la Corte ritiene paradossale l'ipotesi «*che una norma legislativa venga dichiarata incostituzionale in base ad un'altra norma sub-costituzionale, a sua volta in contrasto con la Costituzione*»; in simili casi «*questa Corte ha il dovere di dichiarare l'inidoneità della stessa ad integrare il parametro, provvedendo, nei modi rituali, ad espungerla dall'ordinamento giuridico italiano*».

È il meccanismo dei c.dd. controlimiti che, pur prestandosi a diverse formulazioni, risponde all'esigenza di preservare la normativa costituzionale interna dall'applicazione diretta e con "prevalenza" di altre discipline: applicata originariamente dalla Corte costituzionale italiana con riferimento al diritto comunitario, tale teoria è oggi utilizzata anche in questo nuovo campo d'azione. È opportuno precisare, tuttavia, che secondo la giurisprudenza della Consulta l'incompatibilità che impedisce al diritto dell'Unione di avere efficacia diretta e prevalenza sul diritto interno è solo quella con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale mentre, come sembra emergere dai passi delle sentenze del 2007

quindi operano) quali sono interpretate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo che pertanto, anche sotto questo profilo, vede precisati una volta di più i confini di rilevanza della propria attività ermeneutica²²⁹.

Nonostante il successivo atteggiamento dei giudici comuni non abbia mostrato pieno rispetto della ricostruzione operata nel 2007 dalla Corte costituzionale²³⁰, e nono-

appena riprodotti, ciò non varrebbe per il caso che ci occupa, poiché la compatibilità di cui sopra deve essere valutata avendo riguardo a tutte le disposizioni costituzionali. Nonostante autorevolissima dottrina critichi fermamente questa differenza di regime (cfr. RUGGERI, A., *La Corte costituzionale "equilibrata", tra continuità e innovazione, sul filo dei rapporti con la Corte EDU*, in *Oss. eur.*, ottobre 2011, spec. p. 4, nota 14, e p. 6), è stato rilevato pertanto che «ciò che la Corte ha detto per il diritto comunitario – forzando la norma dell'art. 11 della Costituzione – essa non è disposta a dirlo per tutto il diritto internazionale di origine convenzionale»: così CONFORTI, B., *La Corte costituzionale e gli obblighi internazionali dello Stato in tema di espropriazione*, cit., p. 571.

Sull'utilizzo del concetto di "controlimite" in questa materia da parte della Consulta si vedano anche RUGGERI, A., *Rapporti tra Corte costituzionale e Corti europee, bilanciamenti interordinamentali e "controlimiti" mobili, a garanzia dei diritti fondamentali*, in *A.I.C.*, 2011, 1; PROSPERI, F., *La tutela dei diritti umani tra teoria generale e ordinamento comunitario*, cit., spec. pp. 109 ss.; MARTINICO, G. – POLLICINO, O., *Report on Italy*, cit., pp. 275 ss. Sul legame tra la nozione di prevalenza del diritto dell'Unione (cfr. *supra*, nota 217) e quella di controlimite si veda invece CELOTTO, A. – GROPPI, T., *Diritto UE e diritto nazionale: primauté vs controlimiti*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2004, pp. 1309 ss.

²²⁹ Si veda, nella sentenza n. 348, il § 6.2 del considerato in diritto, laddove peraltro la questione ermeneutica e quella dei controlimiti si legano a doppio filo: «[q]uesta Corte e la Corte di Strasburgo hanno in definitiva ruoli diversi, sia pure tesi al medesimo obiettivo di tutelare al meglio possibile i diritti fondamentali dell'uomo. L'interpretazione della Convenzione di Roma e dei Protocolli spetta alla Corte di Strasburgo, ciò che solo garantisce l'applicazione del livello uniforme di tutela all'interno dell'insieme dei Paesi membri. A questa Corte, qualora sia sollevata una questione di legittimità costituzionale di una norma nazionale rispetto all'art. 117, primo comma, Cost. per contrasto – insanabile in via interpretativa – con una o più norme della CEDU, spetta invece accertare il contrasto e, in caso affermativo, verificare se le stesse norme CEDU, nell'interpretazione data dalla Corte di Strasburgo, garantiscono una tutela dei diritti fondamentali almeno equivalente al livello garantito dalla Costituzione italiana. Non si tratta, invero, di sindacare l'interpretazione della norma CEDU operata dalla Corte di Strasburgo, come infondatamente preteso dalla difesa erariale nel caso di specie, ma di verificare la compatibilità della norma CEDU, nell'interpretazione del giudice cui tale compito è stato espressamente attribuito dagli Stati membri, con le pertinenti norme della Costituzione. In tal modo, risulta realizzato un corretto bilanciamento tra l'esigenza di garantire il rispetto degli obblighi internazionali voluto dalla Costituzione e quella di evitare che ciò possa comportare per altro verso un *vulnus* alla Costituzione stessa».

Su questo aspetto, che concerne in ultima analisi il ruolo della Corte di Strasburgo nella definizione della «cosa interpretata» che accompagna la produzione di effetti della norma convenzionale nell'ordinamento interno, si veda CASUSCELLI, G., *Convenzione europea, giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo e sua incidenza sul diritto ecclesiastico italiano. Un'opportunità per la ripresa del pluralismo confessionale?*, cit., spec. pp. 31 ss.

²³⁰ Così, RUGGERI, A., *La Corte costituzionale "equilibrata", tra continuità e innovazione, sul filo dei rapporti con la Corte EDU*, cit., p. 2, scrive di una vera e propria «"ribellione" alle indicazioni provenienti dalla Consulta» da parte della giurisprudenza comune. Ancora, l'attento studio condotto da CONTI, R., *La scala reale della Corte costituzionale sul ruolo della Cedu nell'ordinamento interno*, cit., *passim* (ma soprattutto pp. 1248 ss.) inizia evidenziando «l'esistenza di un *match* fra Corte costituzionale e giudici comuni» (corsivo dell'Autore) e si conclude (p. 1263) affermando che «la posizione del giudice costituzionale non sembra in alcun modo in grado di paralizzare un assai commendevole attivismo giudiziario soprattutto della Cassazione penale, tutto preteso a scardinare uno dei più significativi postulati fissati dalla Corte, rappresentato dalla natura subcostituzionale delle norme CEDU e dalla loro incapacità a costituire parametro direttamente ed immediatamente precettivo per l'operatore interno». L'attenzione particolare dedicata da quest'ultimo Autore alla giurisprudenza della Cassazione penale trova ragione nella sovrapposizione, prodottasi in modo particolare con riguardo all'istituto della revisione, tra il tema concernente gli effetti delle sentenze Cedu e quello (del quale ci stiamo occupando) riguardante la disap-

stante anche da parte di quest'ultima vi sia stata qualche incertezza²³¹, quanto affermato in quell'occasione rimane – dal punto di vista della giurisprudenza costituzionale – pienamente valido ed è stato oggetto negli ultimi anni di un orientamento costante.

Fra le varie sentenze nelle quali la Corte vi ha mantenuto fede²³² è degna di parti-

plicazione della normativa interna contrastante con la Convenzione: in diverse occasioni, infatti, i giudici di legittimità si sono trovati davanti all'alternativa tra eludere la barriera del giudicato interno (in ragione di carenze di contraddittorio rilevate dalla Corte di Strasburgo) oppure sollevare questione di legittimità costituzionale (per contrasto con l'art. 117 c. 1, come integrato dall'art. 6 Cedu, nell'interpretazione fornita dalla Corte europea) della disciplina codicistica della revisione (art. 630 c.p.p.) nella parte in cui non consente di intaccare gli effetti del giudicato in tali casi. Il tema è complesso e non richiede esame approfondito ai nostri fini; in aggiunta ai contributi e agli Autori che saranno citati alla nota 232 se ne sono occupati, tra gli altri, APRILE, E., *I meccanismi di adeguamento del sistema penale nella giurisprudenza della Corte di Cassazione*, in *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento penale italiano*, a cura di V. MANES e V. ZAGREBELSKY, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 509 ss.; GAETA, P., *La Corte ritiene superfluo un nuovo giudizio e ridetermina direttamente la pena*, in *Guida dir.*, 2010, pp. 83 ss.; CONTI, R., *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Il ruolo del giudice*, cit., pp. 399 ss.; ID., *La Corte dei diritti dell'uomo e la Convenzione europea prevalgono sul giudicato – e sul diritto – nazionale*, in *Corr. giur.*, 2007, 5, pp. 689 ss.; SELVAGGI, E., *Le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo e il giudicato nazionale: conflitto non risolvibile?*, in *Cass. pen.*, 2006, 10, pp. 3171 ss.; SCIARABBA, V., *Il problema dell'intangibilità del giudicato tra Corte di Strasburgo, giudici comuni, Corte costituzionale e... legislatore?*, in *Forum Quad. cost.*, maggio 2008; FURFARO, S., *L'esecuzione delle decisioni europee di condanna: riflessioni sullo "stato dell'arte" anche in prospettiva di scelte normative*, in *Giur. it.*, 2010, pp. 2643 ss.; ICHINO, G., *L'affaire "Scoppola c. Italia" e l'obbligo dell'Italia di conformarsi alla decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Cass. pen.*, 2010, 2, pp. 832 ss.

²³¹ Specialmente quando ha dovuto confrontarsi con la questione, cui si accennava nella nota precedente, dei rapporti tra giudicato interno in materia penale e sentenze della Cedu, ma non solo: cfr. CONTI, R., *La scala reale della Corte costituzionale sul ruolo della Cedu nell'ordinamento interno*, cit., pp. 1253 ss., e ivi bibliografia. Così, anche RUGGERI, A., *La Corte costituzionale "equilibrata", tra continuità e innovazione, sul filo dei rapporti con la Corte EDU*, cit., p. 6, scrive che «[t]ornando [...] alle complessive movenze ed alle più salienti espressioni della giurisprudenza costituzionale, a me pare che il percorso da questa compiuto, nelle ultime tappe che ne hanno scandito l'avanzamento, risulti essere solo in parte e per alcuni versi lineare, mentre appaia per altri versi frammentario e discontinuo, nonché ad oggi gravato da non lievi ed irrisolte aporie di costruzione».

²³² Cfr. Corte cost., sentt. 25-27 febbraio 2008, n. 39, pubbl. in *GU I^a s.s.* n. 11 del 5 marzo 2008; 16-30 aprile 2008, n. 129, pubbl. in *GU I^a s.s.* n. 20 del 7 maggio 2008; 16-26 novembre 2009, n. 311, pubbl. in *GU I^a s.s.* n. 48 del 2 dicembre 2009; 30 novembre-4 dicembre 2009, n. 317, pubbl. in *GU I^a s.s.* n. 49 del 9 dicembre 2009; 8-12 marzo 2010, n. 93, pubbl. in *GU I^a s.s.* n. 11 del 17 marzo 2010; 4-7 aprile 2011, n. 113, pubbl. in *GU I^a s.s.* n. 16 del 13 aprile 2011; 7-10 giugno 2011, n. 181, pubbl. in *GU I^a s.s.* n. 26 del 15 giugno 2011; 19-22 luglio 2011, n. 236, pubbl. in *GU I^a s.s.* n. 32 del 27 luglio 2011; 20-25 luglio 2011, n. 245, pubbl. in *GU I^a s.s.* n. 32 del 27 luglio 2011.

In dottrina, a commento di queste ultime pronunce, si vedano RUGGERI, A., *Conferme e novità in tema di rapporti tra diritto interno e CEDU*, in *Quad. cost.*, 2010, 2, pp. 418 ss.; CANZIO, G., *Giudicato "europeo" e giudicato penale italiano: la svolta della Corte costituzionale*, in *A.I.C.*, 2011, 2, pp. 1 ss.; KOSTORIS, R. E., *La revisione del giudicato iniquo e i rapporti tra violazioni convenzionali e regole interne*, *ibidem*, 2011, 2, pp. 7 ss.; RUGGERI, A., *La cedevolezza della cosa giudicata all'impatto con la Convenzione europea dei diritti umani... ovvero sia quando la certezza del diritto è obbligata a cedere alla certezza dei diritti*, *ibidem*, pp. 12 ss.; LAMARQUE, E., *Gli effetti delle sentenze della Corte di Strasburgo secondo la Corte costituzionale italiana*, in *Corr. giur.*, 2010, 7, pp. 955 ss.; CAMPANELLI, G., *La sentenza 129/08 della Corte costituzionale e il valore delle decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo: dalla ragionevole durata alla ragionevole revisione del processo*, in *Foro it.*, 2009, I, pp. 622 ss.; POLLICINO, O., *Margine di apprezzamento, art. 10, c. 1, Cost. e bilanciamento "bidirezionale": evoluzione o svolta nei rapporti tra diritto interno e diritto convenzionale nelle due decisioni nn. 311 e 317 del 2009 della Corte costituzionale?*, in *Forum Quad. cost.*, dic. 09; LIBERATI, F., *Corte costituzionale Convenzione europea dei diritti dell'uomo: sostenibilità del modello di controllo accentratore di costituzionalità alla luce della recente giurisprudenza e delle novità in ambito comunitario*, in *Fedd.*, 2011, 13;

colare attenzione la n. 80 del 2011²³³, che può essere considerata «una pronunzia-
summa del pensiero della Corte in tema di rapporti interordinamentali»²³⁴, in quanto
non si limita a riaffermare quanto già esposto in altre occasioni²³⁵ ma, alla luce di esi-
genze inedite legate alla fattispecie del giudizio *a quo*, si esprime a chiare lettere anche
sulla supposta rilevanza e sui possibili effetti – ai fini della eventuale riconsiderazione
di quanto sopra – dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona²³⁶.

CHIAVARIO, M., *Giudicato e processo «iniquo»: la Corte si pronunzia, ma non è la parola definitiva*, in *Giur. cost.*, 2008, pp. 1522 ss.; DE MATTEIS, L., *Tra Convenzione europea dei diritti dell'uomo e Costituzione: la Corte costituzionale in tema di revisione a seguito di condanna da parte della Corte di Strasburgo*, in *Cass. pen.*, 2008, pp. 3994 ss.; REPETTO, M., *La Corte costituzionale respinge l'ipotesi di "revisione europea": un'occasione mancata?*, *ibidem*, pp. 929 ss.; CONTI, R., *Corte costituzionale e CEDU: qualcosa di nuovo all'orizzonte?*, in *Corr. giur.*, 2010, 5, pp. 624 ss.; ID., *La scala reale della Corte costituzionale sul ruolo della Cedu nell'ordinamento interno*, cit., *passim*; ID., *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Il ruolo del giudice*, cit., *passim*; PANZERA, C., *Un passo alla volta. A proposito della più recente giurisprudenza costituzionale sulla CEDU*, in *Corte costituzionale e sistema istituzionale*, a cura di F. DAL CANTO, E. ROSSI, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 299 ss.; GIOVANNETTI, T. – PASSAGLIA, P., *La Corte ed i rapporti tra diritto interno e diritto sovranazionale*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2008-2010)*, a cura di R. ROMBOLI, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 322 ss.

²³³ Corte cost., sent. 7-11 marzo 2011, n. 80, pubbl. in *GU I^a s.s.* n. 12 del 16 marzo 2011.

A commento della decisione si vedano RUGGERI, A., *La Corte fa il punto sul rilievo interno della CEDU e della Carta di Nizza-Strasburgo (a prima lettura di Corte cost. n. 80 del 2011)*, in *Forum Quad. cost.*, marzo 2011; RANDAZZO, A., *Brevi note a margine della sentenza n. 80 del 2011 della Corte costituzionale*, in *Cons. onl.*, 2011; GUAZZAROTTI, A., *I diritti fondamentali dopo Lisbona e la confusione del sistema delle fonti*, in *A.I.C.*, 2011, 3.

²³⁴ Così RUGGERI, A., *La Corte fa il punto sul rilievo interno della CEDU e della Carta di Nizza-Strasburgo (a prima lettura di Corte cost. n. 80 del 2011)*, cit., p. 1. Nella medesima prospettiva, CONTI, R., *La scala reale della Corte costituzionale sul ruolo della Cedu nell'ordinamento interno*, cit., p. 1244, legge nella sentenza in esame «un vero e proprio manuale di sopravvivenza che il giudice, voglioso di attestarsi sui canoni della conformità a Costituzione del suo operato, potrà serenamente compulsare ponendosi al sicuro da attacchi di vario ordine sull'operato e sul ruolo del giudice comune che sono invece stati volta a volta sferrati a carico di chi ha cercato di tracciare percorsi alternativi».

²³⁵ Cfr. in particolare, il § 2 del considerato in diritto, ove la Corte si rifà alle posizioni enunciate nelle sentenze nn. 348 e 349/2007 e n. 93/2010 ricordando come «a partire dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, la giurisprudenza costituzionale sia costante nel ritenere che le norme della CEDU – nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare a esse interpretazione e applicazione (art. 32, paragrafo 1, della Convenzione) – integrino, quali “norme interposte”, il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli “obblighi internazionali” (sentenze n. 317 e n. 311 del 2009, n. 39 del 2008). In questa prospettiva, ove si profili un eventuale contrasto fra una norma interna e una norma della CEDU, il giudice comune deve verificare anzitutto la praticabilità di una interpretazione della prima in senso conforme alla Convenzione, avvalendosi di ogni strumento ermeneutico a sua disposizione; e, ove tale verifica dia esito negativo – non potendo a ciò rimediare tramite la semplice non applicazione della norma interna contrastante – egli deve denunciare la rilevata incompatibilità, proponendo questione di legittimità costituzionale in riferimento all'indicato parametro. A sua volta, la Corte costituzionale, investita dello scrutinio, pur non potendo sindacare l'interpretazione della CEDU data dalla Corte europea, resta legittimata a verificare se, così interpretata, la norma della Convenzione – la quale si colloca pur sempre a un livello sub-costituzionale – si ponga eventualmente in conflitto con altre norme della Costituzione: “ipotesi eccezionale nella quale dovrà essere esclusa la idoneità della norma convenzionale a integrare il parametro considerato”».

²³⁶ Senza voler anticipare quanto sarà più attentamente esaminato *infra*, al paragrafo successivo, possiamo però premettere che l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, verificatasi dopo che la Corte nel 2007 aveva dato avvio a questo percorso giurisprudenziale, non lo ha interrotto né ha portato la Consulta

A prescindere dall'esame delle questioni specifiche, e mantenendosi su un piano generale, l'impressione più forte che si trae dalla giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni nella materia in esame è che, nonostante il "debito" che talora sembra legarla alla giurisprudenza europea²³⁷, la Corte abbia preteso il ruolo formale di protagonista nel processo di tutela, implementazione e realizzazione nell'ordinamento italiano dei diritti garantiti dalla Cedu²³⁸, e abbia perseguito tale autoinvestitura su un duplice fronte.

Da una parte, con lo sguardo cioè rivolto all'interno, essa ha affermato il proprio primato sui giudici comuni, privandoli di strumenti – in primo luogo, la disapplicazione della norma interna contrastante con la Convenzione – potenzialmente utilizzabili per aggirare il sindacato ordinario di legittimità costituzionale.

Di converso, però, la Corte ha agito in modo analogo anche rivolgendosi all'esterno, poiché ha voluto ricondurre alla propria competenza – a mezzo della teoria dei controlimiti – anche il potere di ampliare o restringere le maglie di permeabilità dell'ordinamento costituzionale nei confronti del diritto di origine convenzionale, onde evitare che il primo corra il rischio di essere penetrato da contenuti giuridici eteroprodotti, frutto – sembra l'unica ipotesi plausibile²³⁹ – degli orientamenti interpretativi del-

a rivedere le proprie posizioni, che nella sentenza n. 80 del 2011 sono state per l'appunto riconfermate con le attenzioni necessarie per accompagnarle alle sopravvenute novità.

²³⁷ Avvalorano quest'impressione le notazioni di RUGGERI, A., *La Corte costituzionale "equilibrata", tra continuità e innovazione, sul filo dei rapporti con la Corte EDU*, cit., che esordisce rilevando come «alcune indicazioni date dalla giurisprudenza costituzionale» appaiano «"conseguenziali" a precedenti orientamenti delle Corti europee». Sul punto, in generale e con un occhio rivolto anche agli influssi della Corte di Lussemburgo sulla giurisprudenza della Consulta italiana, cfr. MARTINICO, G. – POLLICINO, O., *The impact of the protection of human rights by the European Courts on the Italian Constitutional Court*, in *Human rights protection in the european legal order: the interaction between the european and the national Courts*, a cura di P. POPELIER, C. VAN DE HEYNING, P. VAN NUFFEL, Cambridge, Intersentia, 2011, pp. 65 ss.

²³⁸ Questa è anche l'opinione di CONTI, R., *La scala reale della Corte costituzionale sul ruolo della Cedu nell'ordinamento interno*, cit., p. 1263, il quale più avanti (p. 1267) conclude il proprio esame affermando l'«inidoneità del solo controllo di costituzionalità a garantire la tutela del sistema introdotto dalla Convenzione che guarda più alla protezione del singolo che alle garanzie di sistema», poiché «non pare potersi revocare in dubbio che solo il giudice della controversia, mediante un processo interpretativo fondato su basi assiologiche, può offrire al titolare del diritto quella tutela che, caducando la disposizione normativa, potrebbe produrre effetti questa volta sì davvero sproporzionati ed indesiderati».

²³⁹ A livello teorico non si può escludere nemmeno il caso che l'incompatibilità con l'ordinamento costituzionale riguardi direttamente una disposizione convenzionale, e non solo l'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo. Le probabilità che ciò accada, tuttavia, sono molto scarse, sia in ragione della sovrapposibilità quasi totale delle sfere di tutela rispettivamente convenzionale e costituzionale – non va dimenticato inoltre che a questi fini rileverebbe solo una incompatibilità, non già una mera coincidenza – sia perché, qualora fossero introdotte modifiche (o fossero stipulati protocolli aggiuntivi) alla Convenzione e tali interventi facessero sorgere qualche dubbio di compatibilità con la nostra Carta, rimarrebbe pur sempre allo Stato italiano la possibilità di non ratificarle.

la Corte di Strasburgo, cui pure la Consulta tributa formalmente il massimo ossequio²⁴⁰.

6-2. La Convenzione e l'ordinamento dell'Unione europea.

Per completare il quadro, quantomeno al fine di evidenziare le problematiche di maggior rilievo, è necessario rivolgere lo sguardo anche all'ordinamento dell'Unione europea – cui nel prosieguo capiterà di riferirsi anche con l'(ormai) improprio termine «comunitario» –, poiché in materia di diritti fondamentali è di tutta evidenza la formazione di una rete al livello sovra- e inter-nazionale, che presenta una configurazione specifica e particolarmente complessa nel contesto europeo, anche in virtù della progressiva parziale sovrapposizione dei sistemi giuridici e delle giurisprudenze che fanno capo all'Unione e al Consiglio d'Europa²⁴¹.

²⁴⁰ Anche a prescindere da ogni logica protezionistica, il merito della costruzione sistematica realizzata dalla Corte, non diversamente dal merito che va riconosciuto all'operatività del meccanismo dei controllimiti in seno ai rapporti con l'ordinamento dell'Unione, deve essere rinvenuto quantomeno nella possibilità di estendere al diritto di origine convenzionale «quella “logica” del confronto paritario (e perciò del paritario bilanciamento) con gli stessi principi caratterizzanti l'identità costituzionale»: così RUGGERI, A., *La Corte costituzionale "equilibrata", tra continuità e innovazione, sul filo dei rapporti con la Corte EDU*, cit., p. 4 (che si riferiva al diritto dell'Unione con considerazioni che tuttavia, in virtù della concezione unitaria delle relazioni interordinamentali fatta propria – sotto questo profilo – da quell'Autore, è possibile estendere al diritto della Cedu).

²⁴¹ Non è possibile approfondire in questa sede la tematica concernente la tutela c.d. «multilivello» dei diritti fondamentali, frutto del combinarsi e del reciproco stimolarsi dei diversi ordinamenti/sistemi giuridici e delle diverse giurisprudenze. Su questa tematica si vedano innanzitutto i volumi collettanei *La tutela multilivello dei diritti: punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione*, a cura di P. BILANCIA, E. DE MARCO, Milano, Giuffrè, 2004; *Tutela dei diritti fondamentali e costituzionalismo multilivello tra Europa e Stati nazionali*, a cura di A. D'ATENA, P. GROSSI, Milano, Giuffrè, 2004; *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, a cura di S. P. PANUNZIO, Napoli, Jovene, 2005; nonché il corposo e recente studio di CARDONE, A., *sub Diritti fondamentali (Tutela multilivello dei)*, in *Enc. dir. Ann.*, vol. IV, 2011, pp. 335 ss. (ivi, pp. 420 ss., ampia bibliografia). Se ne sono inoltre occupati, mostrando particolare attenzione al ruolo svolto dai giudici nazionali e internazionali, CONFORTI, B., *Note sui rapporti tra Diritto comunitario e Diritto europeo dei diritti fondamentali*, in *Riv. int. dir. uomo*, 2000, pp. 425 ss.; VILLANI, U., *I diritti fondamentali tra Carta di Nizza, Convenzione europea dei diritti dell'uomo e progetto di Costituzione europea*, in *Dir. Un. eur.*, 2004, pp. 102 ss.; DE VERGOTTINI, *Oltre il dialogo tra le Corti. Giudici, diritto straniero, comparazione*, Bologna, Il Mulino, 2010; REPETTO, G., *Argomenti comparativi e diritti fondamentali in Europa. Teorie dell'interpretazione e giurisprudenza sovranazionale*, Napoli, Jovene, 2011; MORBIDELLI, G., *Corte costituzionale e Corti europee: la tutela dei diritti (dal punto di vista della Corte del Lussemburgo)*, in *Dir. proc. amm.*, 2006, 2, pp. 285 ss.; PROSPERI, F., *La tutela dei diritti umani tra teoria generale e ordinamento comunitario*, cit., spec. pp. 131 ss.; GIANFRANCESCO, E., *Incroci pericolosi: CEDU, Carta dei diritti fondamentali e Costituzione italiana tra Corte costituzionale, Corte di Giustizia e Corte di Strasburgo*, in *A.I.C.*, 2011, 1; BILANCIA, P., *Le nuove frontiere della tutela multilivello dei diritti*, in *Separazione dei poteri e funzione giurisdizionale*, Padova, Cedam, 2008, pp. 401 ss.; SORRENTINO, F., *La tutela multilivello dei diritti*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2005, pp. 79 ss.

Sulle problematiche connesse alle interrelazioni – di diritto e, prima ancora, di fatto – tra il sistema giuridico dell'Unione e quello giurisdizionale apprestato dalla Convenzione di Roma si vedano, nell'ambito della dottrina ecclesiasticistica, MARGIOTTA BROGLIO, F., *La tutela della libertà religiosa nell'Unione Europea*, in *Iglesias, confesiones y comunidades religiosas en la Unión Europea*, a cura di A. CASTRO JOVER, Bilbao, Servicio Editorial, 1999, pp. 69 ss., spec. pp. 73 s.; FERRARI, S., *Integrazione europea e prospettive di evoluzione della disciplina giuridica del fenomeno religioso*, in *Chiese, associa-*

Se infatti l'Unione europea non nasce con attribuzioni specifiche in materia di tutela dei diritti fondamentali, è tuttavia osservabile come gli organi comunitari abbiano visto progressivamente estendersi – anche nel senso che hanno contribuito fattivamente a questo processo – il proprio campo d'azione in via riflessa²⁴², sia avvicinando la propria sensibilità ermeneutica a quella di altri organi con specifiche attribuzioni in fatto di tutela dei diritti fondamentali, sia (e soprattutto) utilizzando come “cavallo di Troia” le materie assegnate (all'operatività del diritto derivato dell'Unione e, quindi) alla propria competenza in virtù dell'operare del principio di attribuzione²⁴³. In questa graduale di-

zioni, comunità religiose e organizzazioni non confessionali nell'Unione europea, a cura di A. G. CHIZZONITI, Milano, Vita e Pensiero, 2002, pp. 31 ss.; VENTURA, M., *La laicità dell'Unione europea. Diritti, mercato, religione*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 87 ss.; PARISI, M., *La sentenza Larissis della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e la tutela della libertà di religione*, in *Dir. eccl.*, 1999, 2, pp. 236 ss., partic. p. 239, nota 8; ID., *La tutela giurisdizionale del fenomeno religioso in Europa*, in MACRÌ, G. – PARISI, M. – TOZZI, V., *Diritto ecclesiastico europeo*, Roma-Bari, Laterza, 2006, pp. 151 ss., spec. pp. 196 ss.; CASUSCELLI, G., *Convenzione europea, giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo e sua incidenza sul diritto ecclesiastico italiano. Un'opportunità per la ripresa del pluralismo confessionale?*, cit., pp. 47 ss.

²⁴² Con specifica attinenza alla disciplina giuridica del fenomeno religioso VENTURA, M., *Law and religion issues in Strasbourg and Luxembourg: the virtues of European Courts*, cit., pp. 3 ss. (ma in tema, più diffusamente, cfr. anche il suo *La laicità dell'Unione europea. Diritti, mercato, religione*, cit., *passim*) rileva come talora la Corte di Giustizia abbia avuto un ruolo importante almeno quanto quello rivestito dalla Corte di Strasburgo (seppure meno visibile) e come il nuovo contesto di riferimento risenta in misura pesante dell'istituzione e dello sviluppo del mercato unico, che conducono anche il fattore religioso a essere disciplinato in maniera prima sconosciuta agli stati europei. Sulla rilevanza del fattore religioso, in particolare nelle sue forme istituzionalizzate, nella prospettiva del diritto dell'Unione europea si vedano COSTAMAGNA, R., *Unione europea e confessioni religiose*, Roma, Pontificia Università Lateranense, 2002; MACRÌ, G., *Europa, lobbying e fenomeno religioso: il ruolo dei gruppi religiosi nella nuova Europa politica*, Torino, Giappichelli, 2004; MARGIOTTA BROGLIO, F., *Introduzione*, in *Europa laica e puzzle religioso. Dieci risposte su quel che tiene insieme l'Unione*, a cura di K. MICHALSKI, N. ZU FÜRSTENBERG, Venezia, Marsilio, 2005, pp. 11 ss.; POLZER, M. – DEVETAK, S. – TOPLAK, L. – UNGER, F. – EDER, M., *Religion and european integration. Religion as a factor of stability and development in South Eastern Europe*, Weimar, Edition Weimar, 2007; VARNIER, G. B., *Laicità, radici cristiane e regolamentazione del fenomeno religioso nella dimensione dell'U.E.*, in *St. Ch.*, giugno 2008; MACRÌ, G., *Chiese e organizzazioni religiose nel Trattato di Lisbona*, *ibidem*, giugno 2008; CASUSCELLI, G., *State and religion in Europe*, in *Law and Religion in the 21st Century. Relations between States and religious communities*, a cura di S. FERRARI, R. CRISTOFORI, Farnham, Ashgate, 2010, pp. 131 ss.; *Religion, politics and law in the European Union*, a cura di L. N. LEUSTEAN, J. T. S. MADELEY, Abingdon, Routledge, 2010; MCCREA, R., *Religion and the public order of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2010; FELICIANI, G., *"Diritto della Unione Europea e status delle confessioni religiose"*. *Apertura dei lavori*, in *St. Ch.*, ottobre 2010; FOLLIERO, M. C., *Post-democrazia europea e principio di cooperazione Unione Europea-Religioni*, *ibidem*, settembre 2010; IBÁN, I., *Europa, diritto, religione*, Bologna, Il Mulino, 2010; BOTTI, F., *Le confessioni religiose e il principio di sussidiarietà nell'Unione europea: un nuovo giurisdizionalismo attraverso il mercato*, in *St. Ch.*, gennaio 2011; DOE, N., *Law and religion in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

²⁴³ Il valore primario della tutela dei diritti fondamentali diventa, pertanto, un fattore capace di condurre a un'espansione, in via di prassi e/o di interpretazione, delle attribuzioni e dei poteri delle organizzazioni di cui si tratta: lo stesso diritto comunitario – che non nasce certo con lo scopo di garantire a livello sovranazionale la giustiziabilità di una piattaforma condivisa di diritti inviolabili – costituisce il «prodotto di una competenza limitata, ma l'esatta portata di questa delimitazione di competenza risulta da indicazioni la cui effettiva portata è assai incerta»: così PIZZORUSSO, A., *La produzione normativa in tempi di globalizzazione*, in *A.I.C.*, luglio 2008, p. 46, che richiama a titolo esemplificativo l'art. 308 del Trattato CE e la teoria dei c.d. poteri impliciti. In generale, sul processo che ha condotto *per gradus* ma

latazione dell'angolo visuale degli organi comunitari, *in primis* della Corte di Lussemburgo ma non solo, questi hanno sempre avuto un occhio di riguardo per la Convenzione di Roma e la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, mentre il Trattato di Maastricht del 1992, il Trattato di Amsterdam del 1997 e soprattutto la c.d. Carta di Nizza²⁴⁴ hanno tradotto in linguaggio positivo la prassi della Corte di Giustizia di giudicare

in via definitiva all'estensione delle competenze sovranazionali – sotto forma di sindacato giurisdizionale della Corte di Lussemburgo – in materia di diritti fondamentali *tout court* (e pertanto in un settore inizialmente estraneo agli scopi dei trattati istitutivi), cfr. anche GAJA, G., *The protection of human rights under the Maastricht Treaty*, in *Institutional dynamics of european integration. Essays in honour of Henry G. Schermers*, a cura di D. CURTIN, T. HEUKELS, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1994, t. II, pp. 549 ss.; ID., *Aspetti problematici della tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario*, in *Riv. dir. int.*, 1998, pp. 579 ss.; CONDINANZI, M., *Il "livello comunitario" di tutela dei diritti fondamentali dell'individuo*, in *La tutela multilivello dei diritti: punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione*, cit., pp. 41 ss.; PINELLI, C., *I diritti fondamentali in Europa fra politica e giurisprudenza*, in *Pol. dir.*, 2008, 1, pp. 59 ss.; MACRÌ, G., *Chiese e organizzazioni religiose nel Trattato di Lisbona*, cit., pp. 1 ss.; CARTABIA, M., *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione Europea*, in *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, cit., pp. 13 ss.; GENNUSA, M. E., *La Cedu e l'Unione Europea*, *ibidem*, pp. 91 ss., *passim*; TEGA, D., *La Cedu e l'ordinamento italiano*, cit., *passim*, ivi inclusa bibliografia; PROSPERI, F., *La tutela dei diritti umani tra teoria generale e ordinamento comunitario*, cit., spec. pp. 93 ss. e pp. 125 ss.; VON BOGDANDY, A., *Comunità di diritti fondamentali come meta dell'integrazione? I diritti fondamentali e la natura dell'Unione europea*, in *Dir. pubbl.*, 2001, pp. 849 ss.; ID., *The European Union as a human rights organization? European rights and the core of the European Union*, in *Comm. Mark. L. Rev.*, 2000, pp. 1307 ss.

L'operazione è stata particolarmente evidente con riferimento alla tutela della libertà religiosa: se infatti non è disegnabile una competenza primaria (o immediata) dell'Unione in questa materia, tuttavia *nulla quaestio* è mai sorta sulla possibilità che atti normativi europei prendano in considerazione anche l'elemento religioso in modo specifico e che la Corte di Lussemburgo intervenga sull'atteggiarsi di posizioni soggettive che coinvolgono (anche) l'estrinsecarsi di facoltà connesse alla libertà religiosa. Ancora una volta, è la tutela dei diritti dell'uomo a costituire la premessa sulla cui base «si dà per scontata la esistenza di una competenza delle istituzioni europee in materia di religione»: TOZZI, V., *Persone, Chiese e Stati nell'evoluzione del fenomeno europeo*, in *Le organizzazioni religiose nel processo costituente europeo*, a cura di M. PARISI, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2005, pp. 9 ss., sul punto p. 10. Si veda inoltre FERRARI, S., *Stati e religioni in Europa: un nuovo baricentro per la politica ecclesiastica europea?*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2008, 1, pp. 3 ss., spec. p. 8; VENTURA, M., *La laicità dell'Unione europea. Diritti, mercato, religione*, cit., *passim*, spec. pp. 19 ss. e pp. 121 ss.; ID., *La religione tra Corte costituzionale e giurisdizioni europee*, in *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, a cura di R. BOTTA, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, pp. 367 ss., spec. pp. 373 s. L'esame dell'ormai ampia casistica sul punto è stato affrontato da PARISI, M., *La tutela giurisdizionale del fenomeno religioso in Europa*, cit., *passim*; PASQUALI CERIOLO, J., *Il fattore religioso nel diritto dell'Unione europea*, in LUGLI, M. – PASQUALI CERIOLO, J. – PISTOLESI, I., *Elementi di diritto ecclesiastico europeo. Principi, modelli giurisprudenziali*, cit., pp. 3 ss., spec. p. 20; CIMBALO, G., *Verso un "Diritto Ecclesiastico" della Comunità Europea*, in *L'incidenza del diritto dell'Unione europea sullo studio delle discipline giuridiche nel cinquantesimo della firma del Trattato di Roma*, a cura di L. S. ROSSI e G. DI FEDERICO, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008, pp. 231 ss.; ZONCA, S. – PERSANO, F., *La tutela della libertà religiosa nel sistema internazionale di salvaguardia dei diritti fondamentali dell'uomo*, in *Diritti dell'uomo e libertà religiosa*, a cura di TAGLIARINI, F., Napoli, Jovene, 2008, pp. 49 ss., spec. pp. 73 ss.; LOPRIENO, D., *La libertà religiosa*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 170 ss.; TAWIL, E., *La libertà religiosa nel diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Dir. rel.*, 2011, 1, pp. 187 ss.

²⁴⁴ La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (pubbl. in GUCE n. C 364/1 del 18 dicembre 2000) è stata solennemente proclamata dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione e si compone di 54 articoli che garantiscono posizioni giuridiche non sempre coincidenti – nel novero dei soggetti tutelati e/o nell'estensione oggettiva della tutela – con quelle disciplinate dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dai suoi Protocolli. Sulla Carta (e sui suoi effetti nell'ordinamento dell'Unione e in quello interno) si veda, innanzitutto, il commentario collettaneo *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE*, a cura di R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO, Bolo-

avvalendosi anche degli strumenti e dei contenuti giurisprudenziali messi a punto nel contesto del Consiglio d'Europa²⁴⁵.

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona²⁴⁶, sotto questo profilo, ha introdotto ulteriori elementi di complessità in un panorama che era andato formandosi lasciando non pochi angoli bui²⁴⁷, e che tuttora non può dirsi compiutamente definito: a semplice titolo di esempio e rimanendo nei confini propri dell'oggetto specifico di questa ricerca si può rilevare come, con riguardo alla tutela della libertà religiosa nella sua dimensione "organizzata" – tematica che si intreccia inevitabilmente con quella concernente i rapporti tra stati e formazioni religiose –, l'interprete sia ora costretto a confrontarsi con proposizioni normative che paiono contrastare apertamente con l'atteggiamento degli organi dell'Unione²⁴⁸.

gna, Il Mulino, 2001; e, inoltre, SORRENTINO, F., *I diritti fondamentali in Europa dopo Lisbona (considerazioni preliminari)*, in *Corr. giur.*, 2010, 2, pp. 145 ss.; CARTABIA, M. – CELOTTO, A., *La giustizia costituzionale in Italia dopo la Carta di Nizza*, in *Giur. cost.*, 2002, pp. 4477 ss. Con specifico riguardo alle questioni di interesse ecclesiasticistico, cfr. MARANO, V., *Unione Europea ed esperienza religiosa. Problemi e tendenze alla luce della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in *Dir. eccl.*, 2001, I, pp. 879 ss.; LOPRIENO, D., *La libertà religiosa*, cit., pp. 167 ss.; GAMBINO, S., *Diritti fondamentali e Unione europea. Una prospettiva costituzional-comparatistica*, Milano, Giuffrè, 2009; ALICINO, F., *Costituzionalismo e diritto europeo delle religioni*, Padova, Cedam, 2011, pp. 125 ss.; FELICIANI, G., *Liberté de religion dans le contexte établi selon le Traité de Lisbonne*, in *St. Ch.*, aprile 2012.

²⁴⁵ L'avvio di una «significativa stagione di attivismo giudiziale, avente per oggetto proprio la tutela dei diritti fondamentali dei cittadini, grazie anche al valore simbolico espresso dalla Carta», è stato messo in rilievo da CARTABIA, M., *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione Europea*, cit., pp. 13 ss. Sembra pertanto trovare conferma giurisprudenziale l'opinione di chi, come PIZZORUSSO, A., *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, Il Mulino, 2002, spec. pp. 23 ss., ha voluto leggere nel contenuto sostanziale della Carta le basi costituzionali (e costituenti) per la definizione dello statuto della nuova cittadinanza europea.

²⁴⁶ Il Trattato, che ha apportato significative modifiche al diritto comunitario convenzionale, è entrato in vigore il 1° dicembre 2009. L'Italia lo ha ratificato con L. 2 agosto 2008, n. 130 («Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007»), pubbl. in *Suppl. ord. GU* n. 188 dell'8 agosto 2008.

²⁴⁷ Sul processo che ha condotto all'affermazione della tutela dei diritti fondamentali anche in ambito comunitario, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, si vedano SICO, L., *Integrazione europea ed evoluzione della disciplina giuridica italiana della tutela dei diritti fondamentali*, in *Integrazione europea e società multi-etnica. Nuove dimensioni della libertà religiosa*, a cura di V. TOZZI, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 111 ss.; CARETTI, P., *Diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 444 ss. Con specifico riguardo ai diritti connessi alla libertà religiosa si veda invece MACRÌ, G., *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione europea*, in MACRÌ, G. – PARISI, M. – TOZZI, V., *Diritto ecclesiastico europeo*, cit., pp. 79 ss. (ivi, pp. 144 ss., ampia bibliografia sull'argomento, con particolare riguardo al diritto di libertà religiosa); LEONI, A., *Una proposta di comparazione atipica: la nuova Carta europea dei diritti dell'uomo e l'auspicabile rilevanza del diritto ecclesiastico italiano in materia di libertà religiosa*, in *Dir. eccl.*, 2002, I, pp. 1347 ss.; PARISI, M., *La tutela giurisdizionale del fenomeno religioso in Europa*, cit., pp. 153 ss., spec. pp. 158 ss. e 183 ss.; LOPRIENO, D., *La libertà religiosa*, cit., pp. 203 ss.

²⁴⁸ Così, ai sensi dell'art. 17 TFUE (*Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, nella versione consolidata conseguente alle modifiche introdotte con il Trattato di Lisbona, pubbl. in *GUUE* n. C 115 del 9 maggio 2008) – che ripropone con qualche modifica il contenuto della Dichiarazione n. 11 allegata

all'Atto finale del Trattato di Amsterdam – «[I]’Unione rispetta e non pregiudica lo status di cui le chiese e le associazioni o comunità religiose godono negli Stati membri in virtù del diritto nazionale», e disposizione di analogo tenore è dedicata alle organizzazioni filosofiche e non confessionali. Tuttavia, ciò non ha precluso al Parlamento europeo di affermare che «la separazione tra Chiesa e Stato sia la sola forma accettabile di governo in una società democratica» e di invitare gli Stati membri a «mantenersi neutrali rispetto alle varie religioni, a preservare il proprio carattere laico, garantendo il principio della netta separazione tra chiesa e Stato»: così nella *Risoluzione sulle donne e il fondamentalismo*, 13 marzo 2002, n. 29. Nel medesimo testo (al considerando L) il Parlamento riconosce «la validità di quanto propugnano i fautori della secolarizzazione o della separazione tra ciò che costituisce affari pubblici rientranti nella sfera politica e ciò che invece sono convinzioni e credenze religiose che devono essere libere e rispettate e che appartengono alla sfera privata degli individui», considera «deplorable le ingerenze delle Chiese e delle comunità religiose nella vita pubblica e politica degli Stati», e (al n. 2) ritiene che «nessun sistema politico e nessun movimento religioso possa essere al di sopra del rispetto dei diritti umani fondamentali e delle libertà democratiche»: si vedano sul punto le considerazioni di CASUSCELLI, G., *Le laicità e le democrazie: la laicità della «Repubblica democratica» secondo la Costituzione italiana*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2007, 1, pp. 169 ss., spec. pp. 196 ss.; ID., *Elementi introduttivi*, cit., pp. 13 s.; PARISI, M., *Linee evolutive dell'interpretazione giurisprudenziale dell'art. 9 della Convenzione di Roma. Sviluppi e prospettive per il diritto di libertà religiosa nello spazio giuridico europeo*, in *La libertà di manifestazione del pensiero e la libertà religiosa nelle società multiculturali*, a cura di N. FIORITA, D. LOPRIENO, Firenze, Firenze University Press, 2009, pp. 247 ss., sul punto pp. 257 s.

Più di recente il Parlamento ha adottato la *Risoluzione sul diritto alla libertà di espressione e il rispetto delle convinzioni religiose*, del 16 febbraio 2006, all'interno della quale (considerando A e B) le libertà di espressione, di pensiero, di coscienza e di religione – così come sancite negli artt. 9 e 10 della Convenzione di Roma – sono individuate quali componenti fondamentali della netta separazione tra Stato e religione. Come ha scritto CASUSCELLI, G., nel contributo appena citato, p. 196, «[v]ero è che le risoluzioni non hanno forza vincolante, ma esprimono pur sempre linee di tendenza, manifestano inquietudini e progetti». Pare pertanto innegabile che con le prese di posizione appena richiamate l'Unione si sia posta sulla strada dell'estensione delle proprie competenze «a un settore in apparenza riservato ai diritti nazionali, applicando per questa via il principio di uguaglianza alle confessioni religiose e mettendo in discussione i limiti alle sue competenze»: così CIMBALO, G., *Verso un "Diritto Ecclesiastico" della Comunità Europea*, cit., p. 218. Si aggiunga, poi, che in seno all'Unione la rilevanza del trattamento egualitario e del riconoscimento della personalità giuridica delle confessioni all'interno dei diversi ordinamenti statali si manifesta e incide profondamente anche nella fase dell'adesione di nuovi membri, costituendone ormai necessario prerequisite: cfr. CIMBALO, G., *op. ult. cit.*, p. 216 (nota 10) e p. 227, e ivi riferimenti legislativi e bibliografici.

Sulla menzionata Dichiarazione n. 11, sulla sua genesi e sul significato da attribuirsi all'ambigua “dichiarazione d'astensione” ivi contenuta si rinvia a MARGIOTTA BROGLIO, F., *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione Europea*, in MARGIOTTA BROGLIO, F. – MIRABELLI, C. – ONIDA, F., *Religioni e sistemi giuridici. Introduzione al diritto ecclesiastico comparato*, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 87 ss., spec. pp. 156 ss.; VENTURA, M., *La laicità dell'Unione europea*, cit., pp. 239 ss.; ID., *Law and religion issues in Strasbourg and Luxembourg: the virtues of European Courts*, cit., pp. 4 s.; ROBBERS, G., *Europa e religione: la dichiarazione sullo status delle Chiese e delle organizzazioni non confessionali nell'atto finale del Trattato di Amsterdam*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1998, 2, pp. 393 ss.; FERRARI, S., *Integrazione europea e prospettive di evoluzione della disciplina giuridica del fenomeno religioso*, cit., pp. 136 s.; MARGIOTTA BROGLIO, F., *In Europa il Vaticano è declassato*, in *Limes*, 2000, I, pp. 153 ss.; CASUSCELLI, G., *Stati e religioni in Europa: problemi e prospettive*, in *St. Ch.*, cit., giugno 2009, pp. 2 s.; TOZZI, V., *Persone, Chiese e Stati nell'evoluzione del fenomeno europeo*, cit., pp. 12 s.; COLAIANNI, N., *Tutela della personalità e diritti della coscienza*, Bari, Cacucci, 2000, pp. 19 s.; CARDIA, C., *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, Torino, Giappichelli, 2005², p. 127; PARISI, M., *Dalla dichiarazione n. 11 alla futura carta costituzionale dell'Unione europea: quale ruolo per le confessioni religiose nel processo di integrazione europea?*, in *Dir. eccl.*, 2003, 1, pp. 327 ss.; BERLINGÒ, S., *La condizione delle Chiese in Europa*, in *Le organizzazioni religiose nel processo costituente europeo*, cit., pp. 31 ss., spec. pp. 32 s.; MARCHEL, N., *L'accordo tra Santa Sede e Slovacchia sull'obiezione di coscienza al vaglio del Parlamento europeo*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2007, 1, pp. 203 ss., spec. p. 215 e nota 34, e ai numerosi contributi ivi citati.

Del pari, la dichiarata incompetenza del diritto e degli organi dell'Unione in questo campo non ha impedito al Parlamento e alla Commissione europea di estendere il proprio sindacato al contenuto di accordi stipulati tra Stati membri e confessioni religiose, utilizzando quale perno di legittimazione la (sfumata) competenza dell'Unione in materia di diritti fondamentali. È accaduto, per esempio, nei riguardi

Riallargando nuovamente il panorama e osservandolo dal punto di vista strettamente positivo, o dell'intersezione tra le fonti di cognizione, possiamo poi registrare un processo di vicendevole accostamento tra Unione europea e sistema ordinamentale del Consiglio d'Europa e della Convenzione di Roma.

In una prima direzione, ai sensi dell'attuale art. 6 del *Trattato sull'Unione europea* (TUE)²⁴⁹, l'ordinamento comunitario si volge al Consiglio d'Europa, nella prospettiva di una futura adesione alla Convenzione europea²⁵⁰, e formalizza il rango della Carta di Nizza, che assume finalmente valore vincolante alla pari dei Trattati istitutivi²⁵¹. Dal canto suo, il Consiglio d'Europa va incontro all'Unione preparandosi alla

delle disposizioni sull'obiezione di coscienza contenute nei concordati stipulati dalla Santa Sede con alcuni stati membri e, in particolare, in riferimento alla bozza di accordo stilata dalla Santa Sede e dalla Repubblica slovacca in attuazione dell'art. 7 del Concordato del 2000: si veda CASUSCELLI, G., *Le laicità e le democrazie: la laicità della "Repubblica democratica" secondo la Costituzione italiana*, cit., pp. 196 ss.; MARCHEI, N., *L'accordo tra la Santa Sede e la Slovacchia sull'obiezione di coscienza al vaglio del Parlamento europeo*, cit.

²⁴⁹ L'art. 6, nella versione consolidata, stabilisce che «1. L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati. Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati. I diritti, le libertà e i principi sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni.

2. L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati. 3. I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali».

²⁵⁰ Che non sarà immediata, dovendo essa seguire la procedura prevista e disciplinata dagli artt. 216 ss. TFUE: cfr. DE SCHUTTER, O., *L'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme: feuille de route de la négociation*, in *Rev. trim. dr. hom.*, 2010, pp. 535 ss.

A ciò si aggiunga che ai sensi della Dichiarazione n. 2, allegata al Trattato di Lisbona e relativa all'art. 6.2 TUE, «[1]a conferenza conviene che l'adesione dell'Unione alla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali debba realizzarsi con modalità atte a preservare le specificità dell'ordinamento giuridico dell'Unione. A tale riguardo, la conferenza prende atto dell'esistenza di un dialogo regolare fra la Corte di giustizia dell'Unione europea e la Corte europea dei diritti dell'uomo; tale dialogo potrà essere rafforzato non appena l'Unione europea avrà aderito a tale convenzione».

In ultimo, con notazione di valore ormai pressoché solo storico-ricostruttivo, si può ricordare come la Corte di Giustizia, richiesta in passato di formulare un parere sulla eventuale futura adesione dell'Unione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, si sia espressa negativamente (parere n. 2/94 del 28 marzo 1996): cfr. PARISI, M., *La tutela giurisdizionale del fenomeno religioso in Europa*, cit., p. 195.

²⁵¹ Questione diversa da quella della collocazione formale-sistematica della Carta, che può ormai darsi per risolta, è quella della sua concreta utilizzabilità da parte dei giudici comunitari (Corte di Lussemburgo e Tribunale di primo grado); in altre parole, delle modalità e dei limiti della sua applicazione. Si tenga presente, a questo proposito, che è la stessa Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea a introdurre ulteriori elementi di complessità stabilendo (art. 51) che «la presente Carta non introduce competenze nuove o compiti nuovi per la Comunità e per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti dai trattati», e che (art. 52.3) «laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta Convenzione. La

prospettiva di una sua adesione formale alla Convenzione: l'art. 59.2 Conv., nella formulazione vigente in seguito alle modifiche introdotte dal Protocollo n. 14, stabilisce infatti che «[l]'Unione europea può aderire alla presente Convenzione»²⁵².

Tali mutamenti, che ancora attendono una compiuta definizione quanto alla loro esatta portata, hanno però posto immediatamente una questione, concernente i loro effetti sull'operato del giudice che si trovi ad applicare il diritto dell'Unione e quello della Convenzione di Roma: posto, infatti, che l'utilizzo concreto di tali diritti da parte del giudice comune segue regole e principi in parte molto diversi, la loro parziale sovrapposizione pone il problema delle modalità pratiche (vale a dire, giudiziali) del loro operare.

Mantenendo la prospettiva che in questa sede interessa maggiormente e che ha riguardo non tanto ai profili teorici-sistematici-ricostruttivi dei rapporti tra Unione europea e Consiglio d'Europa, bensì agli effetti della Convenzione nell'ordinamento interno, la domanda principale che si pone l'interprete si appunta sulla possibilità che tali ultime novità – definizione del valore giuridico della Carta di Nizza con conseguente “incorporazione” dei diritti convenzionali nel diritto dell'Unione e adesione di quest'ultima alla Convenzione – incidano, modificandole, sulle modalità di applicazione della Cedu da parte del giudice comune.

In altre parole, l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e l'“avallo” fornito dal Protocollo n. 14 hanno messo in discussione la tenuta della ricostruzione operata dalla Corte costituzionale con le sentenze nn. 348 e 349 del 2007. Non stupisce, quindi, che le “ribellioni” dei giudici comuni che hanno voluto discostarsi da tale orientamento del Giudice delle Leggi abbiano avuto buon gioco a puntellarsi proprio sull'avvenuta c.d.

*presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa». Su questo tema, che non è possibile esaminare diffusamente, cfr. CARTABIA, M., sub Art. 51. Ambito di applicazione, in *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE*, cit., pp. 349 ss.; PACE, A., *A che serve la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea? Appunti preliminari*, in *Giur. cost.*, 2011, pp. 139 ss.*

In questa sede possiamo limitarci a rilevare come la dottrina sia grosso modo divisa tra coloro che riconducono alla “trattattizzazione” della Carta la inedita possibilità per il giudice nazionale di disapplicare il diritto interno con essa contrastante e coloro che, all'opposto, negano tale possibilità. Nella prima direzione si muovono le considerazioni di CARTABIA, M., *I diritti fondamentali e la cittadinanza dell'Unione*, in *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, a cura di F. BASSANINI, G. TIBERI, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 13 ss. *Contra*, GUAZZAROTTI, A., *I diritti fondamentali dopo Lisbona e la confusione del sistema delle fonti*, cit., pp. 3 ss.; SORRENTINO, F., *I diritti fondamentali in Europa dopo Lisbona (considerazioni preliminari)*, cit., p. 150.

²⁵² Ciò sarebbe stato impossibile alle luce del previgente art. 59, che limitava la possibilità di aderire alla Convenzione ai soli membri del Consiglio d'Europa, cristallizzando così il carattere «chiuso» o «regionale» della Convenzione stessa: cfr. IOVANE, M., sub Art. 59. Firma e ratifica, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 795 ss.

“comunitarizzazione” o “trattatizzazione” della Convenzione europea dei diritti dell'uomo²⁵³: la realizzata assunzione delle libertà convenzionali nel diritto dell'Unione (del quale oggi «*fanno parte [...] in quanto principi generali*», ex art. 6.3 TUE), si sostiene, consentirebbe di riconoscere loro efficacia diretta nell'ordinamento interno facendo perno sull'art. 11 Cost. e non già sull'art. 117 c. 1, ricorrendo al meccanismo ormai consolidato dell'applicazione immediata – con correlata disapplicazione della norma interna contrastante – del diritto dell'Unione da parte del giudice comune, senza necessità di adire preventivamente la Corte costituzionale²⁵⁴.

Quest'ultima, dal canto suo e sorretta anche da autorevole dottrina che ha criticato tali prese di posizione dei giudici comuni²⁵⁵, ha espresso – lo si è già anticipato²⁵⁶ –

²⁵³ Altra questione, che deve essere tenuta distinta nonostante si sovrapponga sotto alcuni profili a quella della “comunitarizzazione” della Cedu, è quella che concerne la trattatizzazione della Carta di Nizza o, più propriamente, gli effetti che il riconoscimento contenuto nell'art. 6.1 TUE potrebbe produrre nell'ordinamento interno: sul punto, anche al fine di definire il confine teorico tra le due problematiche e in aggiunta agli Autori citati alla nota 251, cfr. GUZZAROTTI, A., *I diritti fondamentali dopo Lisbona e la confusione del sistema delle fonti*, cit., pp. 5 ss.

²⁵⁴ Così Cons. Stato, Sez. IV, 2 marzo 2010 n. 1220, che al § 5 afferma incidentalmente (e tra parentesi), con riferimento agli artt. 6 e 13 della Convenzione di Roma, che tali norme siano divenute «direttamente applicabili nel sistema nazionale, a seguito della modifica dell'art. 6 del Trattato, disposta dal Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009». A tale sentenza hanno fatto seguito, ribadendone l'orientamento su questo punto, TAR Lombardia, Sez. II, 20 maggio 2010 n. 2070; TAR Liguria, Sez. I, 18 novembre 2010 n. 10405; TAR Sicilia, Sez. II, 1 febbraio 2011 n. 175; TAR Veneto, Sez. I, 10 marzo 2011 n. 400. Particolarmente chiara, poi, la posizione espressa da TAR Lazio, Sez. II-bis, 18 maggio 2010 n. 11984, là dove afferma che «a giudizio del Collegio la questione giuridica in esame appare destinata a nuovi e ancor più incisivi sviluppi a seguito dell'entrata in vigore [...] del Trattato di Lisbona [...]. Infatti, fra le più rilevanti novità correlate all'entrata in vigore del Trattato, vi è l'adesione dell'Unione alla CEDU, con la modifica dell'art. 6 del Trattato che nella vecchia formulazione conteneva un riferimento “mediato” alla Carta dei diritti fondamentali, affermando che l'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi del diritto comunitario. Nella nuova formulazione dell'art. 6, viceversa, secondo il comma 2 “l'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali” e, secondo il comma 3, “i diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali”. Il riconoscimento dei diritti fondamentali sanciti dalla CEDU come principi interni al diritto dell'Unione, osserva il Collegio, ha immediate conseguenze di assoluto rilievo, in quanto le norme della Convenzione divengono immediatamente operanti negli ordinamenti nazionali degli Stati membri dell'Unione, e quindi nel nostro ordinamento nazionale, in forza del diritto comunitario, e quindi in Italia ai sensi dell'art. 11 della Costituzione, venendo in tal modo in rilievo l'ampia e decennale evoluzione giurisprudenziale che ha, infine, portato all'obbligo, per il giudice nazionale, di interpretare le norme nazionali in conformità al diritto comunitario, ovvero di procedere in via immediata e diretta alla loro disapplicazione in favore del diritto comunitario, previa eventuale pronuncia del giudice comunitario ma senza dover transitare per il filtro dell'accertamento della loro incostituzionalità sul piano interno» (§ 13 della sentenza).

²⁵⁵ Così per esempio TERRASI, A., *Il giudice amministrativo e l'applicabilità diretta della CEDU all'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Dir. um. dir. int.*, 2010, 3, pp. 682 ss.; CELOTTO, A., *Il Trattato di Lisbona ha reso la CEDU direttamente applicabile nell'ordinamento italiano?*, in *Giust. amm.*; MASTROIANNI, R., *I diritti fondamentali dopo Lisbona tra conferme europee e malintesi*

le proprie posizioni sul tema dei rapporti tra le Carte e tra la Corte²⁵⁷ con la sentenza-*summa* n. 80 del 2011, per poi mantenere inalterato tale orientamento e limitarsi a ribadirlo in successive pronunce²⁵⁸.

Mostrando di non volere lasciare il minimo margine di dubbio, nella sentenza n. 80 la Corte esamina dapprima alla luce della propria giurisprudenza il regime vigente fino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, facendo esplicito e puntuale riferimento alle sentenze nn. 348 e 349 del 2007²⁵⁹; in seguito, dopo aver rilevato come l'art. 6 TUE sia stato incisivamente modificato in una «*inequivoca prospettiva di rafforzamento dei meccanismi di protezione dei diritti fondamentali*», la Corte esclude che tale rafforzamento si realizzi a mezzo di una sovrapposizione dei referenti normativi, volgendosi piuttosto allo schema che riposa su una moltiplicazione – nel senso di affianca-

nazionali, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2010, 4, pp. XXII ss.; MIRATE, S., *La CEDU nell'ordinamento nazionale: quale efficacia dopo Lisbona?*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2010, 5, pp. 1354 ss.

²⁵⁶ Cfr. *supra*, note 232 ss..

²⁵⁷ Sul tema delle modalità di interazione – alcune già in atto, altre realisticamente prospettabili, altre ancora solo ipotizzabili – tra i testi normativi di riferimento (diritto convenzionale dell'Unione, Convenzione di Roma e, per quanto ci riguarda, Carta costituzionale) e soprattutto tra le giurisprudenze delle tre Corti di riferimento dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e del Protocollo n. 14, e dopo che sarà divenuta effettiva l'adesione dell'Unione alla Convenzione, si veda *Corti costituzionali e Corti europee dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di M. PEDRAZZA GORLERO, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2010; GUAZZAROTTI, A., *I diritti fondamentali dopo Lisbona e la confusione del sistema delle fonti*, cit.; DOUGLAS-SCOTT, S., *The European Union and Human Rights after the Treaty of Lisbon*, in *Hum. R. Law Rev.*, 2011, 4, pp. 645 ss.

Già prima delle novità degli ultimi anni, parte delle problematiche e delle prospettive relative a questo campo d'indagine erano state segnalate in *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana. Avvicinamenti, dialoghi, dissonanze*, cit.; *Corti nazionali e Corti europee*, cit.

²⁵⁸ Si tratta delle sentenze del 2011 richiamate *supra*, nota 232.

²⁵⁹ Cfr. Corte cost., sent. 7-11 marzo 2011, n. 80, cit., § 5.1 del considerato in diritto: «*occorre quindi ricordare come l'art. 6 del Trattato sull'Unione europea, nel testo in vigore sino al 30 novembre 2009, stabilisse, al paragrafo 2, che l'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [...] e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi del diritto comunitario*». In base a tale disposizione – che recepiva un indirizzo adottato dalla Corte di giustizia fin dagli anni settanta dello scorso secolo – tanto la CEDU quanto le «tradizioni costituzionali comuni» degli Stati membri (fonti esterne all'ordinamento dell'Unione) non assumevano rilievo come tali, ma in quanto da esse si traevano «i principi generali del diritto comunitario» che l'Unione era tenuta a rispettare. Sicché, almeno dal punto di vista formale, la fonte della tutela dei diritti fondamentali nell'ambito dell'Unione europea era unica, risiedendo, per l'appunto, nei «principi generali del diritto comunitario», mentre la CEDU e le «tradizioni costituzionali comuni» svolgevano solo un ruolo «strumentale» all'individuazione di quei principi. Coerentemente questa Corte ha in modo specifico escluso che dalla «qualificazione [...] dei diritti fondamentali oggetto di disposizioni della CEDU come principi generali del diritto comunitario» – operata dapprima dalla Corte di giustizia, indi anche dall'art. 6 del Trattato – potesse farsi discendere la riferibilità alla CEDU del parametro di cui all'art. 11 Cost. e, con essa, la spettanza al giudice comune del potere-dovere di non applicare le norme interne contrastanti con la Convenzione (sentenza n. 349 del 2007). L'affermazione per cui l'art. 11 Cost. non può venire in considerazione rispetto alla CEDU, «non essendo individuabile, con riferimento alle specifiche norme convenzionali in esame, alcuna limitazione della sovranità nazionale» (sentenza n. 188 del 1980, già richiamata dalla sentenza n. 349 del 2007 succitata), non poteva ritenersi, infatti, messa in discussione da detta qualificazione».

mento – dei livelli (e delle fonti) di tutela²⁶⁰.

In questa prospettiva, la Corte nega che all'art. 6 TUE possano essere riconosciuti i significati e gli effetti che i giudici amministrativi gli hanno assegnato poiché, da una parte, l'adesione dell'Unione alla Convenzione non è ancora avvenuta – ciò che rende il § 2 dell'art. 6 privo (per ora) di qualsivoglia effetto – e, dall'altra, il riconoscimento che i diritti convenzionali facciano parte del diritto dell'Unione – ora consacrato nell'art. 6.3 TUE – non è diverso nella sostanza dalla previsione che quest'ultima rispetti quei diritti, come stabilito dal previgente art. 6 del Trattato²⁶¹; esclude poi, facendo puntuale riferimento al diritto dell'Unione che fa salve le competenze definite prima del Trattato di Lisbona, che la formalizzazione del rango della Carta – equiparato a quello dei Trattati – abbia determinato anche una «trattatizzazione» della Convenzione in virtù della «clausola di equivalenza» contenuta nell'art. 52.3 della Carta stessa (cfr. *supra*, nota 251)²⁶²; conclude, pertanto, nel senso della perdurante validità della rico-

²⁶⁰ Cfr. Corte cost., sent. 7-11 marzo 2011, n. 80, cit., § 5.2 del considerato in diritto: «[a]lla luce della nuova norma, dunque, la tutela dei diritti fondamentali nell'ambito dell'Unione europea deriva (o deriverà) da tre fonti distinte: in primo luogo, dalla Carta dei diritti fondamentali (cosiddetta Carta di Nizza), che l'Unione "riconosce" e che "ha lo stesso valore giuridico dei trattati"; in secondo luogo, dalla CEDU, come conseguenza dell'adesione ad essa dell'Unione; infine, dai "principi generali", che – secondo lo schema del previgente art. 6, paragrafo 2, del Trattato – comprendono i diritti sanciti dalla stessa CEDU e quelli risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Si tratta, dunque, di un sistema di protezione assai più complesso e articolato del precedente, nel quale ciascuna delle componenti è chiamata ad assolvere a una propria funzione. Il riconoscimento alla Carta di Nizza di un valore giuridico uguale a quello dei Trattati mira, in specie, a migliorare la tutela dei diritti fondamentali nell'ambito del sistema dell'Unione, ancorandola a un testo scritto, preciso e articolato».

²⁶¹ Così Corte cost., sent. 7-11 marzo 2011, n. 80, cit., §§ 5.3 s. del considerato in diritto: «[l]a prevista adesione dell'Unione europea alla CEDU [...] non è ancora avvenuta. A prescindere da ogni altro possibile rilievo, la statuizione del paragrafo 2 del nuovo art. 6 del Trattato resta, dunque, allo stato, ancora improduttiva di effetti. La puntuale identificazione di essi dipenderà ovviamente dalle specifiche modalità con cui l'adesione stessa verrà realizzata. Quanto, poi, al richiamo alla CEDU contenuto nel paragrafo 3 del medesimo art. 6 – secondo cui i diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione «e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali» – si tratta di una disposizione che riprende, come già accennato, lo schema del previgente paragrafo 2 dell'art. 6 del Trattato sull'Unione europea: evocando, con ciò, una forma di protezione preesistente al Trattato di Lisbona [...]. Rimane, perciò, tuttora valida la considerazione per cui i principi in questione rilevano unicamente in rapporto alle fattispecie cui il diritto comunitario (oggi, il diritto dell'Unione) è applicabile, e non anche alle fattispecie regolate dalla sola normativa nazionale».

²⁶² Cfr. Corte cost., sent. 7-11 marzo 2011, n. 80, cit., § 5.5 del considerato in diritto: «occorre peraltro osservare come [...] in sede di modifica del Trattato si sia inteso evitare nel modo più netto che l'attribuzione alla Carta di Nizza dello "stesso valore giuridico dei trattati" abbia effetti sul riparto delle competenze fra Stati membri e istituzioni dell'Unione. L'art. 6, paragrafo 1, primo alinea, del Trattato stabilisce, infatti, che "le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati". A tale previsione fa eco la Dichiarazione n. 1 allegata al Trattato di Lisbona, ove si ribadisce che "la Carta non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi dell'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti dai trattati". I medesimi principi risultano, peraltro, già espressamente accolti dalla stessa Carta dei diritti, la quale, all'art. 51 (anch'esso compreso nel richiamato tito-

struzione sistematica operata con le sentenze del 2007, nonostante le pur significative innovazioni apportate dal Trattato di Lisbona.

Come si vede, gli interrogativi non risolti sono ancora tanti, e non poche sono le questioni tuttora aperte: su queste, e sui loro sviluppi – che inevitabilmente risentiranno anche di fattori politici, geo-politici ed economici incidenti sui “rapporti di forza” tra ordinamenti e quindi tra Corti – saranno chiamati a pronunciarsi i giudici, al fine di individuare le modalità di assestamento di un sistema che, allo stato, è ancora troppo fluido e in divenire per essere compiutamente descritto e previsto con certezza nei suoi futuri sviluppi²⁶³.

Con specifico riguardo al ruolo che la Convenzione di Roma assumerà nel nuovo contesto europeo, e a dispetto di ogni pur doverosa prudenza, sembra peraltro incontestabile che la Corte di Strasburgo stia diventando «un'autorità capace di irradiare i suoi effetti capillarmente in tutto il continente. L'Europa dei nuovi diritti sta dunque spostando il suo epicentro verso la Corte europea dei diritti dell'uomo»²⁶⁴.

lo VII), stabilisce, al paragrafo 1, che “le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni, organi e organismi dell’Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri esclusivamente nell’attuazione del diritto dell’Unione”; recando, altresì, al paragrafo 2, una statuizione identica a quella della ricordata Dichiarazione n. 1. Ciò esclude, con ogni evidenza, che la Carta costituisca uno strumento di tutela dei diritti fondamentali oltre le competenze dell’Unione europea, come, del resto, ha reiteratamente affermato la Corte di giustizia, sia prima (tra le più recenti, ordinanza 17 marzo 2009, C-217/08, Mariano) che dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona (sentenza 5 ottobre 2010, C-400/10 PPU, McB; ordinanza 12 novembre 2010, C-399/10, Krasimir e altri). Presupposto di applicabilità della Carta di Nizza è, dunque, che la fattispecie sottoposta all’esame del giudice sia disciplinata dal diritto europeo – in quanto inerente ad atti dell’Unione, ad atti e comportamenti nazionali che danno attuazione al diritto dell’Unione, ovvero alle giustificazioni addotte da uno Stato membro per una misura nazionale altrimenti incompatibile con il diritto dell’Unione – e non già da sole norme nazionali prive di ogni legame con tale diritto».

²⁶³ GUAZZAROTTI, A., *I diritti fondamentali dopo Lisbona e la confusione del sistema delle fonti*, cit., pp. 10 ss., ricorda l'utilizzo del concetto di entropia proposto da BIN, R., *Gli effetti del diritto dell'Unione nell'ordinamento italiano e il principio di entropia*, in *Scritti in onore di Franco Modugno*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, pp. 363 ss., spec. p. 374 – secondo il quale «[l]e norme sono significati che si combinano aumentando l'entropia, ossia mescolandosi, contaminandosi: l'equilibrio corrisponde alla completa confusione, e la perdita di ogni informazione sulle fonti» – e scrive: «[l]a Carta di Nizza sembra ormai confondersi con le Costituzioni nazionali e con la CEDU, così come la CEDU sembra ormai confondersi irrimediabilmente con il diritto dell'Unione europea, in un intreccio sempre meno districabile», per poi concludere affermando che «la moltiplicazione dei cataloghi dei diritti fondamentali amplia prima di tutto e sicuramente la libertà di manovra del giudice, forse e in secondo luogo il patrimonio dei diritti dei singoli» (corsivo dell'Autore).

²⁶⁴ Così CARTABIA, M., *I “nuovi” diritti*, in *St. Ch.*, febbraio 2011, pp. 8 s. In questa direzione si muovono anche le osservazioni di chi, come PROSPERI, F., *La tutela dei diritti umani tra teoria generale e ordinamento comunitario*, cit., spec. pp. 125 ss., ha affrontato l'esame di questa tematica sulla scorta delle giurisprudenze della Corte di Giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo: quest'ultimo Autore conclude la propria analisi scrivendo (p. 130) che «[è] dunque evidente che la Corte di Strasburgo si senta investita del compito di garante ultimo dei diritti dell'uomo in Europa, contendendone la funzione alla Corte di giustizia. Si tratta, del resto di un ruolo che il Trattato di Lisbona le assegna formalmente, prevedendo l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo». Si veda anche MACRÌ, G., *Diritti umani, libertà religiosa e ruolo delle organizzazioni reli-*

giose nella nuova governance europea, in MACRÌ, G. – PARISI, M. – TOZZI, V., *Diritto e religione*, Salerno, Plectica, 2011, pp. 100 ss., spec. p. 106, là dove afferma che «la direzione verso cui si stanno muovendo i diversi sistemi istituzionali conduce al centro del sistema proprio la Corte europea dei diritti dell'uomo, punto di riferimento sempre più autorevole sia delle istituzioni dell'Unione europea sia di quelle nazionali».

CAPITOLO SECONDO

L'ARTICOLO 9 DELLA CONVENZIONE

SOMMARIO: 1. *I soggetti tutelati*. – 1-1. Premessa 1-2. Le decisioni della Commissione. – 1-3. L'approccio sostanzialistico della Corte e la tutela della libertà religiosa "organizzata". – 1-4. I rapporti tra lo stato e le organizzazioni religiose: i principi di non ingerenza e di neutralità, il riconoscimento degli enti esponenziali, gli accordi. – 1-5. I rapporti tra individuo e organizzazione. In particolare: il rapporto di lavoro. – 2. *L'ambito oggettivo della tutela*. – 2-1. Le facoltà riconosciute dall'art. 9.1. – 2-2. Le limitazioni consentite dall'art. 9.2 e la struttura del giudizio davanti alla Corte: principio di legalità, scopo legittimo e necessità della misura restrittiva. – 2-3. (segue) La dottrina del doppio margine di apprezzamento.

1. I soggetti tutelati.

1-1. Premessa.

Nel quadro della Convenzione, la norma che predispone una tutela specifica della libertà di convinzione e di religione è l'art. 9¹, rubricato «*Libertà di pensiero, di coscienza e*

¹ Sulla disposizione in esame si veda, innanzitutto, lo studio di MARGIOTTA BROGLIO, F., *La protezione internazionale della libertà religiosa nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., che ne ricostruisce anche la genesi sulla base di un esame puntuale dei lavori preparatori della Convenzione; così anche EVANS, M. D., *Religious liberty and international law in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997. Inoltre, LARICCIA, S., *sub Art. 9*, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 319 ss.; FROWEIN, J. A., *sub Art. 9 § 1*, in *La Convention européenne des droits de l'homme: commentaire*, cit., pp. 353 ss.; VERMEULEN, B., *Freedom of thought, conscience and religion (Article 9)*, in *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, cit., 2006⁴, pp. 751 ss.

In generale, sulla protezione della libertà di coscienza (e di religione) nel quadro della Cedu, si veda – in aggiunta alla dottrina che si è occupata di pronunce o di settori particolari, che sarà richiamata in altre sedi di questo capitolo e del successivo – gli studi di MORVIDUCCI, C., *La protezione della libertà religiosa nel sistema del Consiglio d'Europa*, cit. in Premessa; BELGIORNO DE STEFANO, M. G., *La libertà religiosa nelle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit. in Premessa; MARTÍNEZ-TORRÓN, J., *La giurisprudenza degli organi di Strasburgo sulla libertà religiosa*, cit. in Premessa; PERTILE, M., *Libertà di pensiero, di coscienza e di religione*, in *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, cit., pp. 409 ss.; LARICCIA, S., *A cinquant'anni dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: l'art. 9*, in *Studi in onore di Francesco Finocchiaro*, Padova, Cedam, 2000, vol. II, pp. 1069 ss.; EVANS, C., *Freedom of religion under the European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2001; PARISI, M., *Orientamenti della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in tema di libertà religiosa*, in *La libertà religiosa in Italia, in Europa e negli ordinamenti sovranazionali*, a cura di G. MACRÌ, Salerno, Dipartimento di Teoria e Storia delle Istituzioni giuridiche e politiche nella Società moderna e contemporanea - Università degli Studi di Salerno, 2003, pp. 109 ss.; *La liberté religieuse et la Convention européenne des droits de l'homme*, a cura di T. MASSIS, C. PETTITI, Bruxelles, Bruylant-Nemesis, 2004; CELADOR ANGÓN, Ó., *Libertad de conciencia y Europa. Un*

di religione»².

La garanzia di tali libertà non passa, come è intuibile, solo per l'art. 9, poiché quest'ultimo si combina con altre disposizioni della Cedu e con esse fa sistema, così che tutte le posizioni soggettive protette dalla Convenzione trovano tutela anche in funzione della libertà di coscienza³, contribuendo ad assegnare contenuti concreti alle sue modalità di estrinsecazione in modo non dissimile da ciò che avviene nel reciproco

estudio sobre las tradiciones comunes y el Convenio Europeo de Derechos Humanos, Madrid, Dykinson, 2011.

² «Oggi un qualsiasi giurista che si occupi di libertà religiosa non può fare a meno di essere familiare con l'art. 9 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo»: così FERRARI, S., *Dalla libertà religiosa ai rapporti tra Stati e religioni. Un'analisi politico-religiosa della giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, nel volume collettaneo scritto *Per Francesco Margiotta Broglio* da alcuni suoi amici e allievi, marzo 2011, pp. 11 ss., partic. p. 12 (il medesimo contributo è pubblicato anche, con alcune modifiche e aggiunte conseguenti alla pronuncia della Grande Camera nel caso *Lautsi e altri c. Italia*, in *Regno att.*, 2011, 6, pp. 191 ss., con il titolo *Sul crocifisso e su molto altro. Le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*).

Più in generale, a dimostrazione della consapevolezza sempre più diffusa in dottrina che il diritto italiano sia sempre più un diritto europeo e della parallela percezione che anche il diritto ecclesiastico italiano sarà per non pochi aspetti sempre più un diritto ecclesiastico europeo, in quanto finalizzato alla soddisfazione di istanze la cui maturazione procede in misura crescente a livello macroregionale, si veda in primo luogo FERRARI, S., *Diritto ecclesiastico e diritto internazionale*, in *La tutela della libertà di religione*, cit., pp. 11 ss., e ivi bibliografia. Auspici e ammonimenti formulati dall'Autore in quella sede sono stati successivamente raccolti, e ad oggi sono numerose le voci che sottolineano «l'influenza delle dinamiche europee sul diritto ecclesiastico», facendone l'oggetto di specifici studi: cfr. VENTURA, M., *Diritto ecclesiastico e Europa. Dal church and state al law and religion*, in *Il nuovo volto del diritto ecclesiastico italiano*, a cura di G. B. VARNIER, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004, pp. 191 ss., secondo il quale ormai «è semplicemente impossibile immaginare un diritto ecclesiastico senza l'Europa». L'attenzione al tema, tuttavia, è ritenuta tuttora deficitaria da parte di alcuna dottrina: così per esempio CIMBALO, G., *Verso un "Diritto Ecclesiastico" della Comunità Europea*, cit., pp. 213 ss., spec. p. 221, avverte che «[l]a scienza giuridica e l'intera disciplina ecclesiasticistica tarda [...] a cogliere la dimensione e la portata del fenomeno».

Nei fatti, una significativa conferma a quanto sopra si rinviene nella circostanza che negli ultimi anni la stessa locuzione «diritto ecclesiastico europeo», prima inconcepibile, abbia attecchito anche nella manualistica di settore: cfr. MARGIOTTA BROGLIO, F., *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione Europea*, cit., pp. 87 ss., spec. pp. 242 ss.; MACRÌ, G. – PARISI, M. – TOZZI, V., *Diritto ecclesiastico europeo*, cit.; LUGLI, M. – PASQUALI CERIOI, J. – PISTOLESI, I., *Elementi di diritto ecclesiastico europeo*, cit.

³ In questo senso, è «incontestabile che l'allargamento della sfera di operatività dell'art. 9, per il tramite di una sua lettura "aperta" e correlata alle altre garanzie convenzionali, ha portato per la via giurisprudenziale a delineare sia "nuovi obblighi" per gli stati-membri, sia "nuovi diritti" per i gruppi e per i singoli»: così CASUSCELLI, G., *Convenzione europea, giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo e sua incidenza sul diritto ecclesiastico italiano. Un'opportunità per la ripresa del pluralismo confessionale?*, cit., p. 10. Si veda anche ZUCCA, L., *Law v. Religion*, in *Law, State and religion in the new Europe. Debates and dilemmas*, a cura di L. ZUCCA, C. UNGUREANU, Cambridge, Cambridge University Press, in corso di pubblicazione: «[e]ven if art. 9 ECHR specifically protects religious freedom, the European regime of religion depends on a range of rights spanning from art. 2 ECHR to artt. 8, 10, 11 and 14. Religion has a strong interest in policing the boundaries of life (art. 2) which conflicts with a secular interest in furthering individual autonomy (art. 8). Also, religious expression can be protected as any other form of expression (10); more often than not, religion claims that other expression ridiculing or offending religion should be limited, see for example the Mohammad cartoon saga. In addition, religion has a considerable interest in being able to assemble if not associate for political purposes (art. 11). This is not always easy to accept and often conflicts with secular norms of the constitution as it was the case in Turkey with the Refah Partisi case. Finally, religion claims to be able to organize itself according to its norms; this creates a problem if those norms discriminate on sexual or gender basis (art. 14)».

combinarsi delle norme di garanzia all'interno di qualsiasi testo costituzionale⁴.

In questa prospettiva, le altre disposizioni convenzionali che assumono rilevanza particolare e specifica ai fini della nostra indagine – nel senso che compaiono con una certa frequenza nelle pronunce della Corte che hanno esaminato anche i profili di rilevanza dell'art. 9 – sono gli artt. 6, 10 e 11 Conv., che tutelano rispettivamente il diritto a un processo (equo), la libertà di manifestazione del pensiero e la libertà di riunione e di associazione, nonché l'art. 2 del Primo Protocollo addizionale⁵.

Assumendo invece un angolo visuale trasversale o “orizzontale”, il principale richiamo che deve essere fatto è all'art. 14 Conv. e, più in generale, al divieto di discriminazione, strumento lasciato spesso “a riposo” dalla Corte ma dotato di enormi potenzialità, intese quali capacità di incidere in maniera profonda negli ordinamenti giuridici degli Stati membri⁶.

Su tutte queste disposizioni, che fondano la garanzia convenzionale delle libertà di convinzione e di religione, e sull'utilizzo che la Corte ne ha fatto si avrà modo di tornare diffusamente anche nel capitolo successivo. Limitando invece l'oggetto di studio in questa sede all'art. 9 e alla giurisprudenza europea che ha definito in via interpretativa l'ampiezza e i confini della sfera di tutela soggettiva e oggettiva riconducibile a tale disposizione, è possibile rilevare come, almeno sotto il primo profilo, le pronunce di Strasburgo seguano, seppure a ritmo altalenante, una traiettoria evolutiva ben definita. È possibile, cioè, individuare un “filo rosso” nella giurisprudenza che ha affrontato

⁴ Con riguardo, per esempio, all'ampia garanzia apprestata per la libertà religiosa dalla Carta italiana, ben al di là del ristretto catalogo (peraltro esemplificativo) di facoltà contenuto nell'art. 19, cfr. CATALANO, G., *Il diritto di libertà religiosa*, Milano, Giuffrè, 1957, pp. 67 ss. (rist. Bari, Cacucci, 2007); FINOCCHIARO, F., *sub Art. 19*, in *Comm. Cost., Rapporti civili*, 1977, pp. 238 ss., sul punto pp. 239 e 258; ID., *sub Libertà. VII) Libertà di coscienza e di religione – Dir. eccl.*, in *Enc. giur.*, vol. XIX, 1990.

⁵ A commento delle citate disposizioni si vedano SOYER, J.-C. – DE SALVIA, M., *sub Article 6*, in *La Convention européenne des droits de l'homme: commentaire*, cit., pp. 239 ss.; COHEN-JONATHAN, G., *sub Article 10*, *ibidem*, pp. 365 ss.; COUSSIRAT-COUSTERE, V., *sub Article 10 § 2*, *ibidem*, pp. 409 ss.; VALTICOS, N., *sub Article 11*, *ibidem*, pp. 419 ss.; COUSSIRAT-COUSTERE, V., *sub Article 11 § 2*, *ibidem*, pp. 431 ss.; BOISSON DE CHAZOURNES, L. – DUPUY, P.-M., *sub Article 2* [sottinteso: *Premier Protocole additionnel*], *ibidem*, pp. 999 ss.; CHIAVARIO, M., *sub Art. 6*. Diritto a un processo equo, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 153 ss.; CARETTI, P., *sub Art. 10*. Libertà di espressione, *ibidem*, pp. 337 ss.; RIDOLA, P., *sub Art. 11*. Libertà di riunione e di associazione, *ibidem*, pp. 351 ss.; MOR, G. – CAMERLENGO, Q. – VIGEVANI, G. E., *sub Art. 2*. Diritto all'istruzione, *ibidem*, pp. 829 ss.; JACOBS, F. G. – OVEY, C. – WHITE, R., *The European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2006⁴, rispettivamente pp. 158 ss., 317 ss., 335 ss., 376 ss.; ZANGHÌ, C., *La libertà di espressione nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo e nel Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici*, in *Riv. dir. int.*, 1969, pp. 295 ss.

⁶ Ciò vale, a maggiore ragione, per i Paesi che hanno già provveduto a ratificare il Protocollo n. 12 – tra i quali non figura ancora l'Italia –, che all'art. 1 contempla un divieto generale di discriminazione nella garanzia da parte dello Stato di tutti i diritti riconosciuti dalla legge (e non solo dalla Convenzione, come previsto dall'art. 14 Conv.): il punto sarà esaminato *infra*, cap. III, § 3-2.

la questione dell'estensione soggettiva della garanzia ex art. 9, costretta volta per volta a stabilire se il ricorrente del caso concreto potesse essere ascritto al novero dei soggetti tutelati⁷.

Al termine di questo percorso evolutivo e come prodotto (in continua evoluzione, pertanto non definitivo) di esso è dato riscontrare la primaria considerazione che (la Commissione, ma soprattutto) la Corte ha tributato alle manifestazioni collettive della fenomenologia religiosa; e tanto più l'esame di questo aspetto specifico è degno di nota, in quanto gli esiti del processo scaturiscono da un'interpretazione della norma tutt'altro che pacifica, frutto in questo caso di un'opzione ermeneutica "forte", non raffenata dai riguardi di opportunità che in molte occasioni fungono ancora oggi da zavorra per lo sviluppo della tutela dei diritti fondamentali in ambito Cedu.

Almeno un paio di appunti sono tuttavia propedeutici a una corretta impostazione dell'argomento. Il primo è di ordine (solo in apparenza) terminologico, e consiglia di distinguere ai nostri fini la dimensione collettiva del diritto di libertà religiosa da quella organizzata o istituzionalizzata⁸: se nel primo senso può intendersi il diritto dei fedeli *uti singuli* a manifestare il proprio sentimento religioso in forma associata⁹, nel secondo

⁷ L'interrogativo trova risposta nei singoli casi a seconda, da una parte, dell'ampiezza che si voglia riconoscere alla nozione di «*persona*» che rileva ex art. 9.1, ai sensi del quale «[o]gni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione»; e, dall'altra, dell'interpretazione dell'art. 34 Conv. (già art. 25, fino all'entrata in vigore del Protocollo n. 11) che disciplina i ricorsi individuali (in contrapposizione a quelli interstatali) riconoscendo il potere di iniziativa a «ogni persona fisica, ogni organizzazione non governativa o gruppo di privati che pretenda d'essere vittima di una violazione da parte di una delle Alte Parti contraenti dei diritti riconosciuti nella Convenzione o nei suoi protocolli».

⁸ L'importanza concettuale della distinzione è evidenziata, tra gli altri, da MARGIOTTA BROGLIO, *La protezione internazionale della libertà religiosa nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 39 s.; FERRARI, S. – IBÁN, I. C., *Diritto e religione in Europa occidentale*, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 45 s., con puntuali riferimenti alla giurisprudenza Cedu; MIRABELLI, C., *Il disegno di legge di riforma delle norme sulla libertà religiosa*, in *Dalla legge sui culti ammessi al progetto di legge sulla libertà religiosa (1° marzo 2002)*, a cura di LEZIROLI, G., Napoli, Jovene, 2004, pp. 131 ss., sul punto p. 134; DALLA TORRE, G., *Libertà di coscienza e di religione*, in *St. Ch.*, marzo 2008, pp. 8 s. Sembrano aderirvi anche MORVIDUCCI, C., *La protezione della libertà religiosa nel sistema del Consiglio d'Europa*, cit., pp. 66 s.; PARISI, M., *La sentenza Larissis della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e la tutela della libertà di religione*, cit., p. 246, nota 25.

In prospettiva sostanzialistica, orientata a riconoscere i diversi profili di rilevanza della libertà religiosa ma al contempo «l'ampiezza e la complessità crescenti dei reciproci legami» tra gli stessi, la «fragilità della distinzione tra libertà religiosa individuale e collettiva» è stata richiamata da CASUSCELLI, G., *Libertà religiosa collettiva, e nuove intese con le minoranze confessionali*, in *St. Ch.*, marzo 2008, spec. p. 14.

⁹ Così, a titolo esemplificativo, nel caso *Manoussakis e altri c. Grecia* (C), ric. 18748/91, sent. 26 settembre 1996: nonostante gli effetti mediati della pronuncia si estendano alla garanzia di una maggior tutela per le confessioni religiose diverse da quella dominante, a rilevare in giudizio è solo il diritto delle persone fisiche ricorrenti a disporre di un luogo di culto autorizzato ove praticare la propria religione. Sul punto, con riferimento alla richiamata sentenza, cfr. SCOVAZZI, T., *Un luogo di culto non autorizzato*, in *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, cit., pp. 442 ss.; ID., *Una seconda sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla libertà di religione in Grecia*, in *Quaderni di di-*

si ha invece la trasposizione su un piano soggettivamente altro, in quanto la soddisfazione delle istanze individuali si realizza mediante la considerazione primaria delle situazioni giuridiche che fanno capo in via diretta all'ente esponenziale che di quelle si fa rappresentante o portavoce.

La distinzione non è di poco conto e dal piano apparentemente lessicale trasla su quello sostanziale, in quanto solo nel secondo caso si ha il riconoscimento di un soggetto collettivo formalmente distinto dai singoli appartenenti¹⁰; una delle questioni che si pongono attiene allora alla riferibilità a tale soggetto dei diritti di libertà, ivi incluso quello consacrato nell'art. 9 della Convenzione, e all'individuazione dei limiti cui la titolarità del diritto – ove riconosciuta – possa essere sottoposta.

In secondo luogo, si rileva come nella giurisprudenza di Strasburgo la posizione soggettiva delle organizzazioni religiose abbia assunto rilevanza seguendo tre declinazioni differenti: a) dal punto di vista della titolarità del diritto *ex art. 9* e della legittimazione attiva a fini di tutela giurisdizionale dello stesso; b) in prospettiva (anche) interordinamentale, con riferimento ai rapporti dell'organizzazione con l'ente territorialmente sovrano; c) in ultimo, con riguardo ai rapporti intercorrenti tra singolo e organizzazione di appartenenza, e alle modalità secondo le quali, all'interno di esso, si concretizza l'eventuale bilanciamento delle rispettive libertà.

In questa sede ci occuperemo in primo luogo della prima delle tre prospettive, poiché è l'unica che rileva ai fini dell'individuazione del soggetto tutelato, e vedremo come gli organi di Strasburgo l'abbiano affrontata ricorrendo a una lettura combinata degli artt. 9 e 11 Conv. Passeremo poi all'esame di altre questioni, che impongono l'esame propedeutico della prima e riguardano le modalità pratiche attraverso le quali si realizza quella garanzia, distinguendo a seconda che incidano sulla sfera di libertà imputabile direttamente all'organizzazione o, piuttosto, al singolo (tenendo presente che la libertà del gruppo è funzionale a quella del singolo): delle prime ci occuperemo in questo capitolo, mentre nel successivo esamineremo i confini della sfera di garanzia che la giurisprudenza della Corte ha assegnato alla libertà individuale e collettiva (nel

ritto e politica ecclesiastica, 1997, 3, pp. 753 ss.; CAROBENE, G., *La corte europea e lo status delle minoranze religiose in Grecia*, in *Dir. eccl.*, 1998, 2, pp. 123 ss.; PARISI, M., *Orientamenti della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in tema di libertà religiosa*, cit., pp. 130 ss.; ID., *La tutela giurisdizionale del fenomeno religioso in Europa*, cit., pp. 167 ss.

¹⁰ In generale, sulla strumentalità (del riconoscimento) dell'ente alla tutela dell'individuo e sul rapporto tra le posizioni soggettive immediatamente imputabili al primo e quelle riferibili al secondo, si veda RIDOLA, P., *sub Associazione I) Libertà di associazione*, in *Enc. giur.*, vol. III, Roma, 1988, spec. pp. 8 s., e ivi bibliografia.

senso, già precisato, di “individuale aggregata”) nei suoi diversi terreni di estrinsecazione.

1-2. Le decisioni della Commissione.

Nonostante già quarant'anni or sono vi fosse chi riteneva che la Convenzione apprestasse tutela specifica alla libertà religiosa tanto dei singoli quanto delle confessioni e delle associazioni¹¹, l'iniziale orientamento della Commissione si mosse in tutt'altra direzione, escludendo perentoriamente che ai sensi dell'art. 9 potessero ritenersi garantiti i gruppi in quanto tali, risultando sufficiente la tutela dell'individuo ad assicurare in via riflessa anche quella della collettività¹².

¹¹ MARGIOTTA BROGLIO, F., *La protezione internazionale della libertà religiosa nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 40 s., e successivamente pp. 77 ss. L'Autore, sulla scorta di un esame approfondito dei lavori preparatori alla redazione della Convenzione e di una lettura dell'art. 9 coordinata con quella dell'art. 11, esprimeva il convincimento che la norma sulla libertà di religione tutelasse in forma esplicita la libertà dei gruppi religiosi quali soggetti dotati di «autonoma rilevanza», in quanto portatori di interessi e titolari di diritti propri. Ne condividono le conclusioni PARISI, M., *La sentenza Larissis della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e la tutela della libertà di religione*, cit., pp. 246 s., nota 25, e CAROBENE, G., *La corte europea e lo status delle minoranze religiose in Grecia*, cit., p. 128, mentre rimane tuttora isolata in dottrina la voce di MARTÍNEZ-TORRÓN, J., *La giurisprudenza degli organi di Strasburgo sulla libertà religiosa*, cit., p. 348, il quale ritiene che «le attività inquadrabili come manifestazione del fatto religioso collettivo e istituzionalizzato» siano «quelle più esplicitamente contemplate nella formulazione del testo» (corsivo dell'Autore). Al contrario infatti, gode di maggior seguito l'opinione secondo la quale una lettura non forzata dell'art. 9 conduca piuttosto a non riconoscere tutela specifica ai diritti delle organizzazioni religiose: così MORVIDUCCI, C., *La protezione della libertà religiosa nel sistema del Consiglio d'Europa*, cit., p. 66; EAD., *sub Libertà VIII) Libertà di religione o di convinzioni - Dir. int.*, cit., p. 5. Si veda anche MIRABELLI, C., *Il disegno di legge di riforma delle norme sulla libertà religiosa*, cit., p. 133, il quale ammette che il tenore letterale della Convenzione possa indurre a ritenerla «orientata essenzialmente a garantire diritti individuali».

Si noti la circostanza che con ric. 3798/68 la Chiesa californiana di Scientology lamentasse la violazione «dei propri diritti e/o dei diritti collettivi dei propri membri» ai sensi dell'art. 9, comma 1; la menzione dei diritti individuali (suscettibili di venire esercitati in forma collettiva) in aggiunta o in alternativa a quelli della Chiesa conferma l'iniziale imprevedibilità della posizione che la Commissione avrebbe assunto su questo specifico punto.

¹² Così, nel caso *C[hurch] of S[cientology] of C[alifornia] c. Regno Unito* (Comm.), ric. 3798/68 (citato alla nota precedente), dec. 17 dicembre 1968, la Commissione ammette che la Chiesa ricorrente possa essere considerata «organizzazione non governativa» ex art. 25, comma 1, ma precisa subito dopo che «a corporation being a legal and not a natural person, is incapable of having and exercising the rights mentioned in Article 9, paragraph (1)...[I]t is not possible for a corporation to enjoy the rights and freedoms set forth in Article 9 of the Convention»; accertato pertanto il difetto di ammissibilità, la Commissione esamina il ricorso «come se» fosse stato presentato dai membri della Chiesa singolarmente, nell'eventualità che in seguito il vizio venga sanato mediante l'indicazione nominativa degli individui ricorrenti.

Analogamente, il rapporto del 28 maggio 1973 sul caso *Karnell & Hardt c. Svezia* (Comm.), ric. 4733/71, ricorda come a una prima decisione di irricevibilità del ricorso – in quanto presentato dalla sola Chiesa evangelica luterana di Svezia (19 luglio 1971) – ne avesse fatto seguito una seconda che concludeva per la sua ammissibilità (13 dicembre 1971), risultando decisiva la circostanza che alla Chiesa si fossero sostituiti, quali ricorrenti, i coniugi Karnell e Hardt: cfr. MORVIDUCCI, C., *La protezione della libertà religiosa nel sistema del Consiglio d'Europa*, cit., p. 67, nota 87.

È interessante rilevare come le affermazioni contenute nelle prime pronunce si siano mosse non tanto sul piano della titolarità sostanziale dei diritti, quanto principalmente su quello, concettualmente distinto, della legittimazione processuale al loro esercizio: in altre parole, sul piano dell'art. 25 (ora art. 34) anziché sul piano dell'art. 9. Questa impostazione non verrà meno neanche in seguito, quando l'ermeneutica della Commissione muterà radicalmente, e anzi sarà proprio l'appiglio al nodo della legittimazione a consentire di procrastinare il confronto con la questione ben più impegnativa della titolarità del diritto di libertà religiosa in capo alle organizzazioni.

A ogni modo, all'iniziale rifiuto fanno seguito, nel volgere di qualche anno, importanti sviluppi che minano la solidità di quella negazione categorica. Da una parte, il riferimento a posizioni soggettive di una chiesa diverse o – specialmente in materia disciplinare – addirittura in conflitto con quelle del singolo fedele, rende fragile la finzione per la quale la garanzia dell'individuo produce necessariamente, in via mediata o per interposta persona, analoga garanzia del gruppo di appartenenza¹³. Dall'altra parte, la circostanza che la Commissione abbia dichiarato inammissibile un ricorso non perché l'istante fosse una persona giuridica, ma in quanto ente con scopo di lucro, è indicativa del mutamento di prospettiva allora in corso¹⁴.

Si pongono, insomma, le basi per un chiaro mutamento di indirizzo che porta a riconoscere in capo ai gruppi organizzati con finalità religiose la legittimazione a esercitare in proprio i diritti enunciati nell'art. 9; approdo, questo, cui la Commissione

¹³ *X c. Danimarca* (Comm.), ric. 7374/76, dec. 8 marzo 1976: «[t]hrough the rights granted to its members under Art. 9, the church itself is protected in its rights to manifest its religion, to organise and carry out worship, teaching practice and observance, and it is free to act out and enforce uniformity in these matters». La costruzione è fallace, quantomeno, quando pretende di affermare che la garanzia di tutti i diritti ascrivibili per definizione alla sola chiesa – tra questi, la libertà di organizzarsi, di individuare i contenuti di fede, di porre precetti vincolanti per i fedeli e delimitare i confini dell'ortodossia – proceda automaticamente dalla garanzia dei diritti individuali: tanto che in questa stessa pronuncia la Commissione è costretta a prendere atto che le pretese del singolo e quelle del gruppo cui appartiene possano essere inconciliabili. Si sofferma su questo punto, sottolineando che il diritto di una chiesa al riconoscimento dei propri aspetti istituzionali «non sembra facilmente riconducibile a un effetto mediato dei diritti dei singoli fedeli», MORVIDUCCI, C., *La protezione della libertà religiosa nel sistema del Consiglio d'Europa*, cit., p. 65.

¹⁴ La mancanza di almeno un ricorrente persona fisica, questione evidentemente preliminare a quella concernente la natura lucrativa della Società X, non è affrontata nemmeno *incidenter tantum*: *Company X c. Svizzera* (Comm.), ric. 7865/77, dec. 27 febbraio 1979. Afferma infatti la Commissione: «[e]ven supposing that the applicant's claim may fall within the ambit of Article 9 of the Convention, the Commission is nevertheless of the opinion that a limited liability company given the fact that it concerns a profit-making corporate body, can neither enjoy nor rely on the rights referred to in Article 9, paragraph 1, of the Convention».

Sull'esclusione delle organizzazioni con fine di lucro dal novero dei soggetti che possono avvalersi del diritto ex art. 9 si veda *infra*, § 1-3, nota 31.

giunge nel 1979 (con la nota decisione *X. and Church of Scientology c. Svezia*¹⁵). E non lo fa, come sarebbe stato realistico aspettarsi, in sordina, ma in maniera eclatante: pur avendo la possibilità di esaminare senz'altro il merito del ricorso, forte della circostanza che tra i ricorrenti vi fosse anche una persona fisica – il pastore X, appunto –, la Commissione dichiara in forma espressa di volere cogliere l'occasione per riconsiderare la propria precedente giurisprudenza¹⁶.

Si tratta pertanto di autentico *revirement*. Si afferma, infatti, che la distinzione tra una chiesa e i suoi membri è artificiosa; che una chiesa, quando presenta un ricorso fondato sulla Convenzione, lo fa in realtà in nome, per conto o in rappresentanza («*on behalf*»; «*au nom*» nel testo francese) dei propri membri; che, in ultimo, deve essere riconosciuta alle chiese la capacità autonoma di possedere ed esercitare i diritti *ex art. 9* quali rappresentanti dei propri fedeli¹⁷.

Appoggiandosi anche su una lettura sistematica degli artt. 9 e 10 della Convenzione, la cui legittimità è tutt'altro che pacifica¹⁸, i giudici compiono pertanto una svolta decisa, e tuttavia la decisione in esame lascia del tutto impregiudicata la questione relativa alla titolarità del diritto di libertà religiosa da parte delle confessioni religiose: in altre parole, rimane in sospeso ogni valutazione sulla riconducibilità delle organizzazioni religiose alla nozione di «*persona*» rilevante *ex art. 9.1*, e l'ermeneutica continua a dipanarsi esclusivamente nella ristretta prospettiva processualistica che si interessa solo di definire il novero dei soggetti legittimati *ex art. 25* a presentare un ricorso indi-

¹⁵ Ric. 7805/77, dec. 5 maggio 1979.

¹⁶ L'esplicito riferimento è alle decisioni *C[hurch] of S[cientology] of C[alifornia] c. Regno Unito e X c. Danimarca*, cit. Sul punto si veda GONZALEZ, G., *La Convention Européenne des droits de l'Homme et la liberté des religions*, Paris, Economica, 1997, pp. 60 s.

¹⁷ Così il § 2 della decisione: «[t]he Commission [...] would take this opportunity to revise its view as expressed in Application No. 3798/68. It is now of the opinion that the above distinction between the Church and its members under Article 9 (1) is essentially artificial. When a church body lodges an application under the Convention, it does so in reality, on behalf of its members. It should therefore be accepted that a church body is capable of possessing and exercising the rights contained in Article 9 (1) in its own capacity as a representative of its members».

¹⁸ Nonostante la Commissione ritenga la propria interpretazione supportata in parte dalla menzione espressa delle imprese – televisive, cinematografiche e di radiodiffusione – contenuta nel primo comma dell'articolo 10 (concernente la libertà di espressione), vi è invece chi, partendo dalla medesima considerazione, giunge ad esiti opposti. Si afferma cioè che la Convenzione, se e quando ha inteso garantire tutela specifica a soggetti collettivi, li ha espressamente considerati, come è riscontrabile nell'art. 10; conseguentemente la mancata menzione di una data tipologia di organizzazione (ad esempio, delle chiese o delle confessioni religiose) opererebbe *e contrariis* nel senso di escluderla dal novero dei soggetti garantiti: in questo senso si esprime MORVIDUCCI, C., *La protezione della libertà religiosa nel sistema del Consiglio d'Europa*, cit., p. 66.

viduale. Se infatti la terminologia utilizzata potrebbe dare adito a conclusioni diverse¹⁹, appare risolutiva la circostanza che la Commissione abbia riconosciuto alle chiese la sola legittimazione a far valere autonomamente (vale a dire, senza formale mandato) i diritti dei propri membri in loro sostituzione: coerentemente con lo spunto offerto dai pregressi procedurali della vicenda sottoposta al suo esame, infatti, la Commissione sembra non fare altro se non ammettere che un ricorso possa essere presentato da una chiesa o, in generale, da un gruppo organizzato con finalità religiosa, riconducendo tali figure soggettive alla nozione di «organizzazione non governativa» ai sensi dell'art. 25 della Convenzione²⁰.

Comunque la si voglia leggere, negli anni seguenti la decisione appena ricordata rimarrà come pietra fondante a sostenere tutte le affermazioni della Commissione sul punto. Tuttavia, il costante rimando alle conclusioni cui era giunta nel 1979 si arresta il più delle volte alla citazione testuale, senza approfondirne i portati e solo marginalmente specificandoli. È precisato, per esempio, che quanto deciso con riferimento alle chiese può essere esteso alle associazioni con fine di religione o filosofico, così circoscrivendo al perseguimento (non pretestuoso) di quel fine la facoltà di avvalersi del diritto *ex art. 9*²¹; che la possibilità per le organizzazioni di possedere ed esercitare il diritto di

¹⁹ In particolare il termine «possessing» e, ancor più, il francese «posséder», sembrerebbero alludere a una titolarità piena. MORVIDUCCI, C., *La protezione della libertà religiosa nel sistema del Consiglio d'Europa*, cit., p. 66, ritiene infatti che la Commissione abbia inteso attribuire direttamente alla Chiesa il diritto di libertà di religione, pur giudicando il ragionamento carente di motivazione, «soprattutto nel punto in cui il riconoscimento alla Chiesa del ruolo di rappresentante viene a comportare l'attribuzione a quest'ultima del diritto dei rappresentati che si fa valere». Sembrano aderire GOMIEN, D. – HARRIS, D. – ZWAAK, L., *Law and practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter*, cit., p. 269. *Contra*, altri Autori ritengono che nella decisione in esame la Commissione non sia andata oltre l'attribuzione alle organizzazioni religiose della possibilità di “camminare con le scarpe” dei propri appartenenti, senza riconoscere loro in proprio il diritto di libertà religiosa: cfr. EVANS, M. D., *Religious liberty and international law in Europe*, cit., p. 287, e ivi bibliografia richiamata; meno esplicita ma apparentemente conforme la lettura della decisione in esame data da JACOBS, F. G. – OVEY, C. – WHITE, R., *The European Convention on Human Rights*, cit., p. 302.

²⁰ Sul ruolo svolto dalle organizzazioni a base religiosa all'interno del quadro europeo e del Consiglio d'Europa cfr. BELGIORNO DE STEFANO, M. G., *Il ruolo delle organizzazioni internazionali non governative a base religiosa per la difesa del diritto di libertà religiosa, la tolleranza e la pace*, in *Le organizzazioni religiose nel processo costituente europeo*, cit., pp. 19 ss., spec. pp. 27 ss.

²¹ *Omkananda and the Divine Light Zentrum c. Svizzera* (Comm.), ric. 8118/77, dec. 19 marzo 1981, § 2-3; *A. R. M. Chappel c. Regno Unito* (Comm.), ric. 12587/86, dec. 14 luglio 1987, § 1; per la giurisprudenza della Corte, *Manoussakis e altri c. Grecia*, cit., § 40.

Hanno messo a fuoco questo aspetto DUFFAR, J., *La protection des droits des minorités religieuses, in The legal status of religious minorities in the countries of the European Union*, Salonico-Milano, Sakkoulas-Giuffrè, 1994, pp. 11 ss., spec. pp. 31 s.; MARTÍNEZ-TORRÓN, J., *La giurisprudenza degli organi di Strasburgo sulla libertà religiosa*, cit., p. 339; VENTURA, M., *La laicità dell'Unione europea*, cit., p. 82; DE SALVIA, M., *Compendium della Cedu*, cit., p. 232; PARISI, M., *La tutela giurisdizionale del fenomeno religioso in Europa*, cit., p. 181; ID., *Orientamenti della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in tema di libertà religiosa*, cit., pp. 142 s., il quale riassume sul punto concludendo

libertà religiosa è riconosciuta solo perché (e quindi, nella misura in cui), quando esse presentano ricorso allegando una violazione dell'art. 9, lo fanno in realtà per conto dei propri membri²²; in un caso, poi, la Commissione converte d'ufficio un ricorso individuale esaminandolo come se fosse stato presentato dall'associazione di appartenenza, in quanto l'originario ricorrente non avanzava alcuna doglianza riferibile esclusivamente alla propria sfera soggettiva²³.

In ultimo, qualche carattere di novità riveste la distinzione operata dalla Commissione tra libertà di religione e libertà di coscienza, funzionale a escludere che della seconda – in quanto per sua natura riferibile ai soli individui – possano avvalersi soggetti collettivi²⁴.

Dal panorama delle decisioni appena riassunto si evidenzia, a provvisoria e parziale conclusione, come la Commissione, anche dopo il *revirement* del 1979, si sia sempre mantenuta in una prospettiva formalistica, attenta più alle questioni procedurali che agli aspetti sostanziali concernenti il contenuto dei diritti enunciati nella Convenzione. Frutto coerente di quell'impostazione è che al momento di entrata in vigore del Protocollo XI erano definiti con certezza sia il novero dei soggetti cui si riconosceva la legittimazione attiva ai sensi dell'art. 25, sia i limiti di tale legittimazione; e tuttavia al-

che tra i soggetti legittimati vadano annoverati «anche i soggetti collettivi portatori di interessi religiosi, non ancora presentanti i caratteri di strutturazione e di stabilità tipici delle confessioni, le organizzazioni non governative a base religiosa, e tutte le espressioni della sensibilità religiosa collettiva».

Sul perseguimento dei propri fini religiosi quale *condicio sine qua non* della legittimazione dei gruppi si veda invece GONZALEZ, G., *La Convention Européenne des droits de l'Homme et la liberté des religions*, cit., pp. 85 ss.; MORVIDUCCI, C., *La protezione della libertà religiosa nel sistema del Consiglio d'Europa*, cit., p. 67.

²² *Finska församlingen i Stockholm and Hautaniemi c. Svezia* (Comm.), ric. 24019/94, dec. 11 aprile 1996, § 2; *Kustannus Oy Vapaa Ajattelijä Ab, Vapaa Ajattelijain Liitto, Fritänkarsars Förbund r.y. and Sundström c. Finlandia* (Comm.), ric. 20471/92, dec. 15 aprile 1996, § 1.

²³ *Associazione spirituale per l'unificazione del mondo cristiano c. Italia* (Comm.), ric. 11574/85, dec. 5 ottobre 1987, § 1. La stessa operazione verrà effettuata dalla Corte qualche anno più tardi, nel caso *Canea Catholic Church c. Grecia* (C), ric. 25528/94, sent. 16 dicembre 1997; si badi peraltro in quella circostanza la controversia non ineriva direttamente l'esercizio della libertà di religione, tanto che le violazioni rilevate incidevano solo sugli artt. 6 e 14 della Convenzione, e non sull'art. 9.

²⁴ *Verein "Kontakt-Information-Therapie" and Hagen c. Austria* (Comm.), ric. 11921/86, dec. 12 ottobre 1988, § 1: «*the right to freedom of conscience under Article 9 [is] not susceptible of being exercised by a legal person such as a private association. Insofar as Article 9 is concerned, the Commission considers that a distinction must be made in this respect between the freedom of conscience and the freedom of religion, which can also be exercised by a church as such*».

Si occupano specificamente della questione GONZALEZ, G., *La Convention Européenne des droits de l'Homme et la liberté des religions*, cit., p. 61; BIRSAN, C., *Le juge européen, la liberté de pensée et de conscience*, in *La liberté religieuse et la Convention européenne des droits de l'homme*, cit., pp. 45 ss., sul punto pp. 48 s.; EVANS, M. D., *Religious liberty and international law in Europe*, cit., p. 288 s.; JACOBS, F. G. – OVEY, C. – WHITE, R., *The European Convention on Human Rights*, cit., p. 302.; MARTÍNEZ-TORRÓN, J., *La giurisprudenza degli organi di Strasburgo sulla libertà religiosa*, cit., pp. 339 e 342.

tre questioni rimanevano del tutto insolte o solo marginalmente sfiorate, rendendo precario il bagaglio giurisprudenziale di cui la Corte, in seguito, avrebbe potuto fruire.

In particolare, le capacità espansive del riconoscimento in capo alle organizzazioni religiose del possesso e della facoltà di esercizio del diritto *ex art. 9* erano limitate dal reiterato riferimento a una legittimazione processuale esercitata «per conto» dei fedeli, che precludeva l'individuazione di una posizione giuridica sostanziale delle chiese al contempo svincolata da quella dei propri appartenenti e suscettibile di tutela in base alla Convenzione. Come conseguenza di ciò, nonostante fossero rinvenibili estemporanee affermazioni che riconoscevano la posizione istituzionale autonoma delle chiese²⁵ e la necessità che alle stesse fosse riconosciuto il legittimo esercizio del potere disciplinare²⁶, non si definivano i confini entro i quali all'autonomia confessionale dovesse essere garantita protezione assoluta dalle ingerenze degli stati.

Maggiore attenzione era invece dedicata al tema dei rapporti tra singolo e gruppo religioso di appartenenza. L'approccio della Commissione, tuttavia, era ancora una volta formalistico, ed evitava di approfondire tale problematica in termini di conflitto tra libertà del singolo e libertà dell'istituzione (come fece, per esempio, la nostra Corte costituzionale con la nota sentenza 195/1972), preferendo piuttosto affrontarla incidentalmente al solo fine di escludere la legittimazione passiva delle chiese: in altre parole, poiché solo gli Stati membri si sono vincolati al rispetto della Convenzione, la pretesa del singolo fondata sull'art. 9 non può essere azionata (a Strasburgo) in contraddittorio con l'organizzazione religiosa cui appartiene²⁷. Il risultato paradossale era che la posi-

²⁵ Cfr. *X c. Danimarca* (Comm.), cit., § 1, ove si riconosce nella chiesa «*an organised religious community*».

²⁶ Cfr. *X c. Danimarca* (Comm.), cit., § 1: «*[a] church is [...] based on identical or at least substantially similar views [...] and it is free to act out and enforce uniformity in these matters*». Secondo la Commissione, pertanto, sarebbe connaturata all'esistenza di una confessione religiosa la necessità di poter «imporre il rispetto della propria ortodossia»: MORVIDUCCI, C., *La protezione della libertà religiosa nel sistema del Consiglio d'Europa*, cit., p. 69. Si veda anche EVANS, C., *Freedom of religion under the European Convention on Human Rights*, cit., pp. 84 ss.; MARTÍNEZ-TORRÓN, J., *La giurisprudenza degli organi di Strasburgo sulla libertà religiosa*, cit., pp. 354 ss.; LARICCIA, S., *sub Art. 9*, cit., p. 328; ID., *A cinquant'anni dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: l'art. 9*, cit., pp. 1079 s.; FROWEIN, J. A., *sub Art. 9 § 1*, cit., p. 356.

²⁷ Ancora, *X c. Danimarca* (Comm.), cit., § 1: «*in a state church system its servants are employed for the purpose of applying and teaching a specific religion. Their individual freedom of thought, conscience or religion is exercised at the moment they accept or refuse employment as clergymen, and their right to leave the church guarantees the freedom of religion in case they oppose its teachings. In other words, the church is not obliged to provide religious freedom to its servants and members, as is the State as such for everyone within his jurisdiction*». Analogamente, nel caso *Karlsson c. Svezia* (Comm.), ric. 12356/86, dec. 8 settembre 1988, § 1, si afferma: «*if the requirements imposed upon a person by the church should be in conflict with his convictions he should be free to leave his office, and the Commission regards this as an ultimate guarantee of his right to freedom of thought, conscience and religion*». Su un piano solo

zione del gruppo risultava più compiutamente definita nei suoi rapporti con i singoli – vale a dire in un ambito che la Commissione colloca all'esterno del sistema di tutele predisposto dalla Convenzione – di quanto fosse di fronte agli Stati²⁸, poiché solo con riferimento al primo ambito la Commissione individuava alcune situazioni giuridiche sostanziali specificamente imputabili all'organizzazione.

apparentemente diverso, nel caso *E. and G. R. c. Austria* (Comm.), ric. 9781/82, dec. 14 maggio 1984, concernente l'imposizione diretta di una prestazione patrimoniale da parte della chiesa, la Commissione dichiara: «[a]s under Art. 25 of the Convention an application can only be brought by a person who claims that there has been an interference with his Convention rights by one of the High Contracting Parties, i.e. a State authority, and as there has been no interference with the applicants' property rights by such authority, their complaint in this respect is incompatible *ratione personae* with the provisions of the Convention».

Sulla questione dell'efficacia orizzontale della Convenzione e su quella – connessa alla prima – del rapporto tra libertà religiosa del fedele e libertà dell'organizzazione di appartenenza si veda anche *infra*, § 1-5.

²⁸ Alla luce di quanto si è detto in precedenza l'apparente incongruenza è facilmente giustificabile, ove si consideri che il peso “politico” di una decisione è ben maggiore quando questa comporti (se non un sindacato, quantomeno) una valutazione dell'assetto dei rapporti intercorrenti tra lo stato e le confessioni religiose, piuttosto che sulle relazioni interne tra singolo e organizzazione religiosa di appartenenza. Tanto che la Commissione e la Corte hanno sempre disertato di fronte alla possibilità di esprimersi in generale sul punto, rimettendosi alle scelte discrezionali degli stati. Così, hanno riconosciuto per esempio la compatibilità in astratto con la Convenzione di ogni regolazione dei rapporti stato-chiese, ivi incluso un sistema che preveda una religione di stato, purché da tale sistema non derivi per i cittadini l'appartenenza forzata alla chiesa favorita (*X c. Danimarca* [Comm.], cit., § 1; *Darby c. Svezia* [C], ric. 11581/85, sent. 23 ottobre 1990; *Knudsen c. Norvegia* [Comm.], ric. 11045/84, dec. 8 marzo 1985; *The Holy Monasteries c. Grecia* [C], ricc. 13092/87 e 13984/88, sent. 9 dicembre 1994); hanno ritenuto legittimo l'insegnamento – che non assuma i caratteri dell'«indottrinamento» – di una data religione nelle scuole pubbliche (*Karnell e Hardt c. Svezia* [Comm.], cit.; *Angeleni c. Svezia* [Comm.], ric. 10491/83, dec. 3 dicembre 1986); hanno escluso che il diritto di libertà religiosa implichi necessariamente che le chiese o i loro fedeli debbano vedersi accordato un regime fiscale diverso da quello degli altri contribuenti (*Iglesia Bautista “El Salvador” and Ortega Moratilla c. Spagna* [Comm.], ric. 17522/90, dec. 11 gennaio 1992, § 2); ancora, hanno riconosciuto legittima l'imposizione ai cittadini di prestazioni patrimoniali a vantaggio di una chiesa determinata (*Gottesmann c. Svizzera* [Comm.], ric. 10616/83, dec. 4 dicembre 1984; *E. e G. R. c. Austria* [Comm.], cit.). Sul punto si veda CONFORTI, B., *La tutela internazionale della libertà religiosa*, in *Riv. int. dir. uomo*, 2002, 2, pp. 269 ss., spec. p. 281; EVANS, C., *Freedom of religion under the European Convention on Human Rights*, cit., pp. 80 ss.; MARTÍNEZ-TORRÓN, J., *La giurisprudenza degli organi di Strasburgo sulla libertà religiosa*, cit., pp. 355 ss.; MORVIDUCCI, C., *La protezione della libertà religiosa nel sistema del Consiglio d'Europa*, cit., p. 52.

A conferma di quanto detto poco sopra VENTURA, M., *La laicità dell'Unione europea*, cit., pp. 84 ss., ritiene che «le norme confessioniste in contrasto con la Convenzione hanno trovato comprensione a Strasburgo proprio per l'esigenza politica di un compromesso che salvasse la logica del sistema (confessionista) nazionale»; conformi nella sostanza le opinioni di PARISI, M., *Orientamenti della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in tema di libertà religiosa*, cit., pp. 135 e 145; ID., *La tutela giurisdizionale del fenomeno religioso in Europa*, cit., p. 182; ID., *La sentenza Larissis della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e la tutela della libertà di religione*, cit., pp. 261 ss. e p. 281; PERTILE, M., *Libertà di pensiero, di coscienza e di religione*, cit., p. 412 s.

L'apparente diserzione operata talvolta – dietro la maschera di un opportuno rinvio al margine statale di apprezzamento – dagli organi di Strasburgo in questo difficile campo ha determinato forti perplessità in dottrina: così MARGIOTTA BROGLIO, F., *Uno scontro tra libertà: la sentenza Otto-Preminger-Instytut della Corte europea*, in *Riv. dir. int.*, 1995, pp. 368 ss., ricorda che «i differenti sistemi di relazioni fra Stati e confessioni religiose esistenti nel “territorio” convenzionale e il diverso peso storico e demografico delle religioni presenti in Europa non possono [...] giustificare una variazione regionale dei contenuti della tutela della religione e della libertà di coscienza garantita dalla Convenzione, pena la vanificazione dello sforzo di proteggere con norme internazionali i diritti e le libertà fondamentali dell'uomo».

Volendo trarre le prime somme può allora dirsi che, nonostante già nelle pronunce della Commissione fossero rinvenibili considerazioni incidentali più o meno vaghe che segnavano la direzione di possibili approfondimenti, si trattava sempre di semplici *incipit*, slegati tra loro o solo debolmente interdipendenti, che rimanevano quali spunti per l'ermeneutica della Corte, libera di coltivarli o di lasciarli cadere.

1-3. L'approccio sostanzialistico della Corte.

La giurisprudenza della Corte degli anni novanta, dal canto suo, presenta un singolare bifrontismo, poiché se con riferimento alle premesse teoriche essa si limita a raccogliere l'eredità lasciata dalla Commissione, riprendendone in modo pedissequo gli orientamenti e le affermazioni e sottolineando la continuità d'intendimenti, di converso manifesta da subito – forte anche di una rilevanza istituzionale e politica che la Commissione non poteva vantare – la tendenza a un approccio più sostanzialistico, attento a riconoscere i diversi profili di rilevanza della libertà religiosa, a coglierne la simultanea valenza individuale e meta-individuale e ad approfondire i condizionamenti e le interrelazioni tra i diversi piani²⁹.

Così, sul primo fronte la Corte ribadisce che una chiesa o un'associazione con fine religioso o filosofico è legittimata a esercitare il diritto garantito *ex art. 9* in proprio ma per conto dei propri aderenti³⁰, e che tale possibilità è esclusa per le organizzazioni con fine di lucro³¹.

²⁹ L'ampiezza del raggio d'azione che caratterizza la giurisprudenza della Corte, unita al continuo sovrapporsi dei piani d'analisi e delle prospettive, rende difficoltoso (se non impossibile) condurre un esame delle pronunce che proceda "a compartimenti stagni", isolando ogni tematica o sottotematica. Con l'auspicio che ciò non renda eccessivamente frammentaria l'esposizione, in questa sede sarà pertanto necessario anticipare parte di ciò che, formalmente, troverebbe la propria *sedes materiae* nei paragrafi successivi, in quanto alcune affermazioni relative alle modalità "organizzate" di estrinsecarsi della libertà religiosa sono state necessarie alla Corte (anche) per individuare i soggetti collettivi titolari del diritto garantito dall'art. 9 e per consolidarne lo *status* giuridico di fronte alla compagine statutale da una parte, e ai propri appartenenti dall'altra.

³⁰ *Cha'are Shalom Ve Tsedek c. Francia* (GC), ric. 27417/95, sent. 27 giugno 2000, § 72: «[t]he Court considers, like the Commission, that an ecclesiastical or religious body may, as such, exercise on behalf of its adherents the rights guaranteed by Article 9 of the Convention (see, *mutatis mutandis*, the *Canea Catholic Church v. Greece* judgment of 16 December 1997)». In dottrina si veda PARISI, M., *Il caso Cha'are Shalom Ve Tsedek: un nuovo intervento della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in tema di libertà religiosa*, in *Dir. eccl.*, 2001, 2, pp. 176 ss.; ID., *La tutela giurisdizionale del fenomeno religioso in Europa*, cit., pp. 169 ss.

³¹ La prima chiara affermazione sul punto risale alla decisione della Commissione nel caso *Company X c. Svizzera* (Comm.), ric. 7865/77, dec. 27 febbraio 1979. Anche in seguito tanto la Commissione quanto la Corte avranno sempre cura di escludere gli enti con scopo di lucro dal godimento del diritto di libertà di religione quale enunciato dall'art. 9: cfr. *Kustannus Oy Vapaa Ajatteliija Ab, Vapaa Ajattelijain Liitto, Fritänkarsas Förbund r.y. and Sundström c. Finlandia* (Comm.), cit., § 1. Sul punto può vedersi MORVIDUCCI, C., *La protezione della libertà religiosa nel sistema del Consiglio d'Europa*, cit., pp. 67 s.;

D'altra parte però, già dalla sentenza *Serif*³² si delinea con chiarezza una prospettiva ermeneutica nuova, nella quale i riferimenti per certi versi inediti al concetto di pluralismo e al ruolo *super partes* dello stato convergono nel disegnare una visione poliedrica e finalmente unitaria del fenomeno religioso istituzionalizzato³³.

È nella sentenza della Grande Camera emessa l'anno seguente e relativa al caso *Hasan and Chausch* che si manifestano con particolare evidenza i sintomi del mutamento in corso: riprendendo il ragionamento abbozzato nel caso *Serif*, la Corte ne recupera il filo conduttore portandolo a più completa definizione³⁴.

In primo luogo, ricorda che le comunità religiose esistono tradizionalmente quali strutture organizzate, rispondenti a proprie regole che i fedeli percepiscono come legittime in quanto derivanti in via diretta o mediata dalla divinità. Poi, leggendo l'art. 9 in parallelo con l'art. 11, sottolinea come l'ingerenza da parte dello stato nella posizione di queste norme e nel funzionamento della comunità si traduca in una violazione del diritto di libertà religiosa degli individui che vi appartengono, posto che l'autonomia del-

GONZALEZ, G., *La Convention Européenne des droits de l'Homme et la liberté des religions*, cit., pp. 83 s.; EVANS, M. D., *Religious liberty and international law in Europe*, cit., pp. 287 s.; MARTÍNEZ-TORRÓN, J., *La giurisprudenza degli organi di Strasburgo sulla libertà religiosa*, cit., p. 339.

³² *Serif c. Grecia* (Sez. II), Ric. 38178/97, sent. 14 dicembre 1999. In estrema sintesi, il caso in esame, capostipite di una serie di contenziosi assai simili tra loro – nei quali le funzioni correlate al ruolo di *mufti* erano state assolve da un soggetto eletto dai fedeli secondo modalità diverse da quelle previste dalla legislazione interna in materia – concerneva in ultima analisi la legittimità della pretesa statale di porre a capo di una comunità religiosa un individuo di proprio gradimento.

³³ *Serif c. Grecia* (Sez. II), cit., §§ 52 s.: «the Court does not consider that, in democratic societies, the State needs to take measures to ensure that religious communities remain or are brought under a unified leadership. [...] Although the Court recognises that it is possible that tension is created in situations where a religious or any other community becomes divided, it considers that this is one of the unavoidable consequences of pluralism. The role of the authorities in such circumstances is not to remove the cause of tension by eliminating pluralism, but to ensure that the competing groups tolerate each other». Le medesime argomentazioni vengono riprese anche testualmente nella *dissenting opinion* dei giudici Bratza, Fischbach, Thomassen, Tsatsa-Nikolovska, Panțiru, Levits e Traja, annessa alla sentenza *Cha'are Shalom ve Tsedek c. Francia* (GC), cit., § 1.

Può ipotizzarsi che la Corte avrebbe tentato un dosaggio più misurato dei concetti di pluralismo e imparzialità dello stato, qualora a essere direttamente coinvolta nel contenzioso fosse stata non la religione musulmana, bensì quella ortodossa (qualificata religione “predominante” nella Costituzione greca del 1975). È un fatto, comunque, che la «progressiva definizione della neutralità dello stato rispetto al religioso» accompagna una «espansione dei diritti fondamentali» nella sua regolazione: cfr. VENTURA, M., *La religione tra Corte costituzionale e giurisdizioni europee*, cit., p. 373, nonché *infra*, § 1-4.

³⁴ Ric. 30985/96, sent. 26 ottobre 2000: anche questa fattispecie, come nel caso *Serif*, originava dalla contrapposizione tra un *mufti* liberamente eletto dalla comunità e uno nominato dallo Stato (le due pronunce sono state esaminate congiuntamente da PARISI, M., *La tutela giurisdizionale*, cit., pp. 175 ss.). In quest'ultima sentenza – che è anche la prima relativa a un paese post-comunista – FERRARI, S., *Dalla libertà religiosa ai rapporti tra Stati e religioni. Un'analisi politico-religiosa della giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, cit., pp. 34 ss., individua il «punto di svolta» nel processo temporale che, all'inizio del nuovo millennio, ha visto il *focus* dell'attenzione della Corte spostarsi dalla libertà religiosa individuale (proselitismo, rifiuto di partecipare ad attività scolastiche, giuramento con formula religiosa) alle violazioni della libertà religiosa collettiva: sviluppo che «conduce la Corte a passare dal terreno della libertà religiosa a quello dei rapporti tra Stati e religioni».

la chiesa è preconditione necessaria all'effettivo godimento del diritto da parte dei singoli e appartiene pertanto al nucleo più intimo della protezione accordata dall'art. 9 della Convenzione³⁵. In ultimo, ribadisce che in una società democratica non spetta allo stato esprimersi sulla legittimità delle credenze di fede, imponendosi un atteggiamento neutrale che impedisce, sul piano organizzativo, di costringere le comunità religiose in disaccordo sotto un'unica *leadership*³⁶.

Si ha quindi l'impressione che la Corte abbia così intrapreso un percorso che svolge l'interpretazione dell'art. 9 della Convenzione su un duplice piano, sia testuale-sistematico, sia meta-testuale, attento alle condizioni, di fatto e di diritto, che assicurino la correttezza delle dinamiche e l'effettività delle garanzie. E in questa seconda prospettiva rinuncia – in ciò discostandosi dalle titubanze della Commissione – a rispondere alla domanda se un soggetto collettivo possa rientrare nella nozione di «*everyone*» o «*toute personne*» rilevante ai sensi dell'art. 9: che vi rientri o vi sia estraneo, nulla muta nella *ratio* di tutela sottostante alla norma, la quale esige che le collettività strutturate siano protette alla stessa stregua (e in funzione) degli individui³⁷. Tanto che, afferman-

³⁵ Cfr. *Hasan and Chausch c. Bulgaria* (GC), cit., § 62: «[t]he Court recalls that religious communities traditionally and universally exist in the form of organised structures. They abide by rules which are often seen by followers as being of a divine origin. Religious ceremonies have their meaning and sacred value for the believers if they have been conducted by ministers empowered for that purpose in compliance with these rules. The personality of the religious ministers is undoubtedly of importance to every member of the community. Participation in the life of the community is thus a manifestation of one's religion, protected by Article 9 of the Convention. Where the organisation of the religious community is at issue, Article 9 of the Convention must be interpreted in the light of Article 11, which safeguards associative life against unjustified State interference. Seen in this perspective, the believers' right to freedom of religion encompasses the expectation that the community will be allowed to function peacefully, free from arbitrary State intervention. Indeed, the autonomous existence of religious communities is indispensable for pluralism in a democratic society and is thus an issue at the very heart of the protection which Article 9 affords». Non sfuggirà la vicinanza con quanto affermato più di trent'anni prima da MARGIOTTA BROGLIO, F., *La protezione internazionale della libertà religiosa nella convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 40 ss.: cfr. *supra*, nota 11. Si badi tuttavia che il riferimento all'art. 11 serve alla Corte per definire il contenuto del diritto *ex art. 9* ma, una volta esaurita la sua funzione, viene abbandonato; tanto che i giudici concludono rilevando un'interferenza statale nell'organizzazione interna della comunità musulmana (e, di conseguenza, col diritto dei ricorrenti: §§ 75 e 78) ma il dispositivo della sentenza, dopo aver accertato l'esistenza di una violazione dell'art. 9, precisa che nessuna autonoma questione può porsi con riferimento all'art. 11.

³⁶ Cfr. *Hasan and Chausch c. Bulgaria* (GC), cit., § 78: «the Court [...] recalls that, but for very exceptional cases, the right to freedom of religion as guaranteed under the Convention excludes any discretion on the part of the State to determine whether religious beliefs or the means used to express such beliefs are legitimate. State action favouring one leader of a divided religious community or undertaken with the purpose of forcing the community to come together under a single leadership against its own wishes would likewise constitute an interference with freedom of religion. In democratic societies the State does not need to take measures to ensure that religious communities are brought under a unified leadership».

³⁷ Se è vero che la Convenzione europea – a differenza, per esempio, della Costituzione repubblicana italiana – non contiene una norma che riconosca in modo esplicito ai gruppi religiosi una autonoma posizione giuridica (ma vedi *supra*, nota 11), ammettere una «funzionalizzazione della protezione delle pre-

do che l'esistenza autonoma delle comunità religiose attiene direttamente non solo all'organizzazione delle stesse ma altresì all'effettivo godimento della libertà religiosa da parte dei loro membri, i giudici concludono nel senso che, qualora dovesse ritenersi la vita organizzativa della comunità esclusa dall'oggetto della protezione dell'art. 9, tutti gli aspetti della libertà religiosa individuale diverrebbero vulnerabili³⁸.

La costruzione è di primario rilievo perché per la prima volta si delinea esplicitamente la separazione concettuale tra un diritto esclusivamente proprio, in via diretta e senza mediazioni, dell'ente – quello di definire il patrimonio fideistico, disciplinare i riti, organizzarsi liberamente e di governarsi secondo regole autoprodotte e per mezzo di persone autonomamente individuate – dal diritto dei singoli di manifestare e attuare liberamente il proprio credo religioso. La giustificazione per questa apparente forzatura del dettato della norma – che finisce per includere nel fascio dei diritti convenzionalmente garantiti ciò che ad una lettura superficiale vi parrebbe estraneo – riposa sulla concezione sostanziale per la quale, ove si negasse protezione al gruppo, anche la tutela del singolo rimarrebbe atrofizzata.

Nonostante quindi la Corte si sia aperta alla considerazione delle chiese quali titolari di posizioni soggettive proprie, azionabili davanti alla giurisdizione di Strasburgo, rimane tuttavia il tributo originario per il quale la protezione del diritto della collettività è giustificata esclusivamente in ragione (e nella misura in cui è in grado di assicurare la soddisfazione) del diritto individuale.

La definizione del rapporto di strumentalità intercorrente tra tutela dell'organizzazione e tutela del singolo segna anche la successiva giurisprudenza della Corte la quale, pur non rinunciando a riproporre tralattivamente le vecchie formule che riconducono al tema della legittimazione processuale attiva³⁹, dimostra di avere ormai abbandonato, nel segno dell'effettività delle garanzie, ogni impostazione formalistica⁴⁰.

rogative collettive alla tutela della libertà individuale» (l'espressione è di D'ANDREA, L., *Eguale libertà ed interesse alle intese delle confessioni religiose: brevi note a margine della sent. cost. n. 346/2002*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2003, 3, pp. 667 ss., spec. p. 676) sembra la via più agile per individuare i contenuti specifici della tutela delle organizzazioni; di fatto, è questo il percorso logico – originale se paragonato all'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale italiana in materia di confessioni religiose e dei loro rapporti con lo Stato – seguito dalla Corte di Strasburgo.

³⁸ Cfr. *Hasan and Chausch c. Bulgaria* (GC), cit., § 62: «*the autonomous existence of religious communities [...] directly concerns not only the organisation of the community as such but also the effective enjoyment of the right to freedom of religion by all its active members. Were the organisational life of the community not protected by Article 9 of the Convention, all other aspects of the individual's freedom of religion would become vulnerable*».

³⁹ Ma il costante riferimento alla legittimazione attiva delle chiese è ormai isolato ed esclusivamente funzionale al rigetto di eventuali eccezioni preliminari di controparte: cfr. *Metropolitan Church of Bessa-*

Un'analisi particolarmente completa e nient'affatto "frenata" del ventaglio soggettivo di garanzie riconducibili all'art. 9 emerge, per esempio, nella sentenza relativa al caso *Metropolitan Church of Bessarabia*⁴¹. In quella sede la Corte approfondisce dapprima la nozione di pluralismo rilevante per la valutazione dell'azione statale – che in un sistema democratico deve caratterizzarsi per la propria neutralità e imparzialità⁴² – e ribadisce poi quanto affermato nei casi *Serif* e *Hasan and Chausch*, dichiarando l'incompetenza dello stato a sindacare il merito delle credenze di fede e la conseguente illegittimità della costrizione sotto un'unica rappresentanza di gruppi religiosi in conflitto tra loro⁴³.

rabia e altri c. Moldova (Sez. I), ric. 45701/99, sent. 13 dicembre 2001, § 101; *Supreme Holy Council of the Muslim Community c. Bulgaria* (Sez. I), ric. 39023/97, sent. 16 dicembre 2004, § 74; *Biserica Adevărat Ortodoxă din Moldova e altri c. Moldova* (Sez. IV), ric. 952/03, sent. 27 febbraio 2007, § 22.

⁴⁰ «The Court recalls that the Convention is intended to guarantee not rights that are theoretical or illusory but practical and effective»: così la Corte nel caso *Artico c. Italia* (C), ric. 6694/74, sent. 13 maggio 1980. La formula è stata successivamente ripresa in numerose occasioni: cfr. per esempio *United Communist Party of Turkey e altri c. Turchia* (GC), ric. 19392/92, sent. 30 gennaio 1998, § 33; *Chassagnou e altri c. Francia* (GC), ric. 25088/94, 28331/95 e 28443/95, sent. 29 aprile 1999, § 100; *Biserica Adevărat Ortodoxă din Moldova e altri c. Moldova* (Sez. IV), cit., § 28.

Solo formalmente diversa, in quanto si preoccupa di esplicitare il ruolo assegnato all'interpretazione, la formula per cui «the object and purpose of the Convention as an instrument for the protection of individual human beings requires that its provisions be interpreted and applied so as to make its safeguards practical and effective»: cfr. *Loizidou c. Turchia* (C) (eccezioni preliminari), ric. 15318/89, sent. 23 marzo 1995, § 72.

⁴¹ *Metropolitan Church of Bessarabia e altri c. Moldova* (Sez. I), cit. Nella fattispecie veniva sottoposta alla Corte la compatibilità con l'art. 9 del rifiuto da parte delle autorità moldove di riconoscere la Chiesa ricorrente, opposto in virtù della sua supposta natura scismatica nei confronti della Chiesa ortodossa di Russia e del Patriarcato di Mosca; dal Governo moldovo si allegava che nessun impedimento derivasse alla libertà individuale dal mancato riconoscimento dell'organizzazione, posto che i suoi appartenenti ben avrebbero potuto avere delle convinzioni e manifestarle aderendo all'unica confessione cristiana ortodossa riconosciuta, vale a dire la Chiesa metropolitana di Moldova, facente capo al Patriarcato moscovita. In dottrina si veda MIRABELLI, C., *Il disegno di legge di riforma delle norme sulla libertà religiosa*, cit., pp. 132 ss.: ivi l'Autore sottolinea la ricchezza della lettura dell'art. 9 fornita dalla Corte, evidenziando in particolare sia il rapporto tra articolazione individuale, collettiva e organizzata della libertà religiosa sia la necessità che un'efficace garanzia, per essere tale, si estenda a tutte e tre le dimensioni.

⁴² *Metropolitan Church of Bessarabia e altri c. Moldova* (Sez. I), cit., § 116: «in exercising his regulatory power in this sphere and in its relations with the various religions, denominations and beliefs, the State has a duty to remain neutral and impartial [...]. What is at stake here is the preservation of pluralism and the proper functioning of democracy, one of the principles characteristic of which is the possibility it offers of resolving a country's problems through dialogue, without recourse to violence, even when they are irksome [...]. Accordingly, the role of the authorities in such circumstances is not to remove the cause of tension by eliminating pluralism, but to ensure that the competing groups tolerate each other».

⁴³ *Metropolitan Church of Bessarabia e altri c. Moldova* (Sez. I), cit., § 117: «[t]he Court further observes that in principle the right to freedom of religion for the purposes of the Convention excludes assessment by the State of the legitimacy of religious beliefs or the ways in which those beliefs are expressed. State measures favouring a particular leader or specific organs of a divided religious community or seeking to compel the community or part of it to place itself, against its will, under a single leadership, would also constitute an infringement of the freedom of religion. In democratic societies the State does not need to take measures to ensure that religious communities remain or are brought under a uni-

Tuttavia i giudici non si limitano a ricalcare le proprie orme, ma ne ridisegnano, ampliandoli, i contorni: dopo aver ricordato come, in ragione della tradizionale esistenza delle comunità religiose quali strutture organizzate, l'art. 9 vada interpretato alla luce del successivo art. 11⁴⁴, estendono l'ambito dell'interpretazione sistematica all'art. 6 della Convenzione; pertanto anche questa norma, riconoscendo a «ogni persona» il diritto a un processo «equo», interviene a definire la portata della tutela apprestata dall'art. 9. Il primo esplicito riferimento della Corte alla «*collective dimension*» della libertà religiosa introduce così il riconoscimento della necessità di assicurare tutela giurisdizionale alla comunità, ai suoi membri e ai suoi beni, quale strumento imprescindibile per garantire la libera estrinsecazione del sentimento religioso⁴⁵.

Ancora, si accenna per la prima volta a un vero e proprio obbligo dello stato al riconoscimento o alla registrazione dell'organizzazione, quando da tali formalità il diritto interno faccia derivare facoltà necessarie per l'effettiva soddisfazione del diritto dei fedeli⁴⁶.

A questo punto, si potrebbe dire, il cerchio finalmente si chiude: la declinazione “a tutto tondo” della lettura dell'art. 9 fornita dalla Corte segna la distanza dall'originaria costruzione che legittimava formalisticamente l'esercizio del diritto da parte della comunità sulla base dell'immediata sua imputabilità all'individuo. In capo all'organizzazione, in altre parole, è riconosciuta una sfera di tutela propria, concepita quale presupposto per l'effettività della garanzia che la lettera dell'art. 9 sembrerebbe riservare al singolo, e che costituisce altresì il baricentro di coerenza di un sistema che

fied leadership»; nonché § 123: «*the Court observes that the State's duty of neutrality and impartiality, as defined in its case-law, is incompatible with any power on the State's part to assess the legitimacy of religious beliefs, and requires the State to ensure that conflicting groups tolerate each other, even when they originated in the same group*».

⁴⁴ *Metropolitan Church of Bessarabia e altri c. Moldova* (Sez. I), cit., § 118: «*since religious communities traditionally exist in the form of organised structures, Article 9 must be interpreted in the light of Article 11 of the Convention, which safeguards associative life against unjustified State interference. Seen in this perspective, the right of believers to freedom of religion, which includes the right to manifest one's religion in community with others, encompasses the expectation that believers will be allowed to associate freely, without arbitrary State intervention*».

⁴⁵ *Metropolitan Church of Bessarabia e altri c. Moldova* (Sez. I), cit., § 118: «*one of the means of exercising the right to manifest one's religion, especially for a religious community, in its collective dimension, is the possibility of ensuring judicial protection of the community, its members and its assets, so that Article 9 must be seen not only in the light of Article 11, but also in the light of Article 6*».

⁴⁶ Sempre salva, comunque, l'applicabilità delle clausole restrittive *ex art. 9*, comma 2. Sul rapporto tra registrazione del gruppo e libertà individuale si veda MARCHEI, N., *L'accordo tra la Santa Sede e la Slovacchia sull'obiezione di coscienza al vaglio del Parlamento europeo*, cit., pp. 216 s.; JACOBS, F. G. – OVEY, C. – WHITE, R., *The European Convention on Human Rights*, cit., pp. 306 s., nonché la dottrina che sarà richiamata *infra*, spec. note 66 ss.

fino ad allora aveva sempre risolto il conflitto tra fedele e chiesa di appartenenza a vantaggio della seconda⁴⁷.

1-4. I rapporti tra lo stato e le organizzazioni religiose: i principi di neutralità, imparzialità e non ingerenza; il riconoscimento degli enti esponenziali; gli accordi.

Quella declinazione in senso ampio segna un punto di non ritorno, che trova ulteriori conferme nelle successive pronunce della Corte. Non solo, infatti, la considerazione primaria dell'aspetto organizzato o istituzionalizzato della libertà religiosa è diventata ormai un *leitmotiv* della giurisprudenza della Corte, ma all'interno di questa – e nonostante alcune questioni rimangano tuttora insolte⁴⁸ – è possibile altresì individuare diversi principi-guida in grado di orientare l'interprete all'interno di alcune specifiche sottotematiche.

Distinguendo con qualche inevitabile approssimazione a seconda che l'attenzione della Corte si sia appuntata principalmente sui rapporti dell'organizzazione (“verso l'alto”, cioè) con lo stato o (“verso il basso”, cioè) con i suoi appartenenti, è possibile rilevare come, nella prima delle due prospettive – della seconda ci occuperemo nel successivo paragrafo – la giurisprudenza Cedu abbia raggiunto ormai una consistenza tale

⁴⁷ Sui rapporti tra l'organizzazione e i suoi membri si veda *infra*, § 1-5. Quanto, invece, al peso specifico che libertà dell'individuo e libertà dell'organizzazione hanno assunto nella giurisprudenza della Corte, non mancano voci che hanno ritenuto la prima eccessivamente compressa se confrontata con l'ampiezza della tutela garantita alla seconda (in tal senso, quindi, sarebbe opportuno parlare non già di un «baricentro di coerenza», bensì di un nuovo sbilanciamento, quasi un “effetto-rimbalzo”): in questa prospettiva EVANS, C., *Individual and group religious freedom in the European Court of Human Rights: cracks in the intellectual architecture*, in *Journ. Law Rel.*, 2010-2011, 1, pp. 101 ss., pone a confronto le sentenze della Corte relative ai c.d. *registration cases* con quelle riguardanti un tipico (e nutrito) settore di rilevanza della libertà religiosa individuale, al fine di evidenziare – come anticipa già il titolo del contributo – la singolare incongruenza (per la quale l'Autrice ipotizza diverse spiegazioni) che porta la Corte a mostrarsi più disponibile a tutelare l'interesse al riconoscimento delle organizzazioni religiose rispetto all'interesse individuale a indossare simboli religiosi all'interno di edifici pubblici.

⁴⁸ Rimangono infatti alcuni nodi insoluti la cui esistenza rischia di mortificare in parte quell'idea(le) di effettività delle garanzie che la Corte ha sempre mostrato di perseguire: a una attenta graduale ricostruzione del contenuto del diritto *ex art. 9.1*, per esempio, non ha fatto sempre da contraltare un esame altrettanto convinto delle condizioni che, ai sensi del § 2 del medesimo articolo, ne legittimano le restrizioni. Vale a dire che nonostante la Corte abbia dimostrato una forza politica e (quindi) un coraggio che alla Commissione sono mancati, e a dispetto della continuità interpretativa che sembra indicare tutto sommato una direzione ben precisa, trova tuttora largo seguito l'impressione che nella materia in esame permangano «ampi margini di sviluppo», nel segno della più puntuale definizione dei contenuti specifici della libertà di religione nella sua dimensione organizzata: così SARACINO, R., *Il caso Agga c. Grecia. Una nuova tappa nell'elaborazione di una giurisprudenza CEDU sulla libertà religiosa*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2004, 2, pp. 575 ss., spec. p. 580. Si vedano anche le perplesse notazioni di EVANS, C., *Freedom of religion under the European Convention on Human Rights*, cit., pp. 200 ss.; PERTILE, M., *Libertà di pensiero, di coscienza e di religione*, cit., pp. 425 s.; JACOBS, F. G. – OVEY, C. – WHITE, R., *The European Convention on Human Rights*, cit., p. 316; MARTÍNEZ-TORRÓN, J., *La giurisprudenza degli organi di Strasburgo sulla libertà religiosa*, cit., p. 337.

da poter fungere da campione attendibile al punto da acquisire una reale capacità orientativa dell'agire degli Stati.

Abbiamo già visto come, in termini generali, gli organi di Strasburgo abbiano sempre preferito non spingersi sul terreno dei rapporti stato-confessioni, affermando a più riprese che qualsiasi sistema di regolazione di tali rapporti è astrattamente compatibile con il rispetto della Convenzione, purchè dalla scelta ordinamentale – sia anche una scelta dichiaratamente confessionista – non derivino conseguenze pratiche a detrimento delle singole facoltà nelle quali si realizza la libertà dei singoli⁴⁹. Questa precisazione, che regola il trasferimento dell'oggetto d'esame dal piano dei principi a quello dei diritti – posto che l'obiettivo della Convenzione è la tutela di questi e non già, per esempio, l'uniformazione delle qualificazioni statali in campo religioso – depotenzia enormemente la “dichiarazione d'incompetenza” che la precede e ha portato la Corte a delineare una figura-tipo dello stato rispettoso del diritto tutelato dall'art. 9 che, seppur non qualificata in maniera formale, è tuttavia descritta (e per ciò solo, almeno in parte, definita) nei suoi tratti fondamentali⁵⁰.

Tali tratti – che devono essere intesi come attributi non solo nominali bensì vissuti nell'esperienza giuridica quotidiana e imprescindibili ai fini di un adeguato livello di tutela dei diritti convenzionali, *in primis* dell'art. 9 – riconducono tutti alla nozione di stato democratico che rileva *ex art.* 9.2 Conv., e comprendono (tra gli altri) i caratteri della neutralità e dell'equidistanza rispetto alle diverse ideologie e organizzazioni religiose⁵¹. In altre parole, non può darsi un sufficiente livello di tutela del diritto di libertà di pensiero, coscienza e religione senza che lo stato incarni quella democraticità che la struttura formale dell'art. 9.2 erge a discriminare tra il lecito e l'illecito, in un'ottica necessariamente pluralista⁵². Al contempo, non può darsi vera democraticità sotto il profi-

⁴⁹ Cfr. *supra*, nota 28.

⁵⁰ L'anello di congiunzione che ha consentito alla Corte di integrare nel medesimo ragionamento il piano del diritto (*ex art.* 9) e quello dei principi che regolano le qualificazioni dello stato nel campo del religioso e i suoi rapporti con le organizzazioni (confessionali e non) è stato costituito, come si è visto, dall'esame delle posizioni soggettive imputabili direttamente a queste ultime, estendendo l'ombrello di tutela dell'art. 9 alle libertà collettive e organizzate in forma istituzionale: cfr. *supra*, §§ 1-2 e 1-3.

⁵¹ Qualcosa di simile, si è visto, è verificabile anche nell'ordinamento dell'Unione europea, laddove alla dichiarata incompetenza delle istituzioni sovranazionali in materia di *status* delle Chiese, associazioni o comunità religiose all'interno degli ordinamenti nazionali (così, da ultimo, l'art. 17 TFUE) si accompagnano interventi degli organi dell'Unione apparentemente discordanti con quell'assetto teorico: cfr. *supra*, cap. I, § 6-2.

⁵² Nella giurisprudenza della Corte europea pluralismo e metodo democratico sono inscindibili e, con specifico riguardo alla tutela della libertà riconosciuta dall'art. 9 Conv., nessuna forma di stato diversa da una matura democrazia pluralista – che è cosa ben diversa dal pluriconfessionismo – potrebbe garantirne

lo della disciplina giuridica del fattore religioso se lo Stato non è – e non dimostra di essere – neutro, imparziale ed equidistante nei confronti di tutte le ideologie e le organizzazioni religiose e filosofiche.

Di più: il ruolo centrale che l'equidistanza e l'imparzialità hanno assunto nella giurisprudenza di Strasburgo degli ultimi anni si è manifestato con particolare evidenza quando il loro effettivo perseguimento ha addirittura prevalso su genuine istanze di tutela o di promozione della libertà religiosa, alimentando talora la sensazione che la Corte avesse perso di vista l'obiettivo primario (il diritto) per difendere a ogni costo, anche a scapito di quello, una neutralità (il principio) portata alle sue estreme conseguenze⁵³.

una compiuta tutela: cfr. *Kokkinakis c. Grecia* (C), cit., 31 («[t]he pluralism indissociable from a democratic society, which has been dearly won over the centuries, depends on [freedom of thought, conscience and religion]»); *Manoussakis e altri c. Grecia* (C), cit., § 44; *Buscarini e altri c. San Marino* (GC), cit.; *Serif c. Grecia* (Sez. II), cit., §§ 52 s.; *Hasan and Chausch c. Bulgaria* (GC), cit., § 78; *Metropolitan Church of Bessarabia e altri c. Moldova* (Sez. I), cit., §§ 42 s.; *Vergos c. Grecia* (Sez. I), cit., § 35; *Leyla Şahin c. Turchia* (GC), cit., §§ 104 e 108; *Moscow Branch of the Salvation Army c. Russia* (Sez. I), cit., § 58; *Church of Scientology Moscow c. Russia* (Sez. I), cit., § 72; *97 Members of the Gldani Congregation of Jehovah's Witnesses e 4 altri c. Georgia* (Sez. II), ric. 71156/01, sent. 3 maggio 2007, §§ 131 s.; *Svyato-Mykhaylivska Parafiya c. Ucraina* (Sez. V), cit., § 113; *Hasan and Eylem Zengin c. Turchia* (Sez. II), ric. 1448/04, sent. 9 ottobre 2007, § 54; *Holy Synod of the Bulgarian Orthodox Church (Metropolitan Inokentiy) e altri c. Bulgaria* (Sez. V), ric. 412/03 e 35677/04, sent. 22 gennaio 2009, §§ 119 s.; *Miroļubovs e altri c. Lettonia* (Sez. III), ric. 798/05, sent. 15 settembre 2009, § 80. In particolare, nella sentenza *Leyla Şahin c. Turchia* (GC), cit., § 104, si afferma che “[t]he Court reiterates that, as enshrined in Article 9, freedom of thought, conscience and religion is one of the foundations of a ‘democratic society’ within the meaning of the Convention. This freedom is, in its religious dimension, one of the most vital elements that go to make up the identity of believers and their conception of life, but it is also a precious asset for atheists, agnostics, sceptics and the unconcerned. The pluralism indissociable from a democratic society, which has been dearly won over the centuries, depends on it”.

Sulla costante sottolineatura, riscontrabile nella giurisprudenza di Strasburgo, dei legami e delle sovrapposizioni tra i concetti di democrazia e pluralismo, in chiave di tutela delle libertà garantite dalla Convenzione e in particolare dall'art. 9, si vedano TULKENS, F., *The European Convention on Human Rights and Church-State relations. Pluralism vs pluralism*, cit., spec. pp. 5 ss.; CASUSCELLI, G., *Le laicità e le democrazie: la laicità della "Repubblica democratica" secondo la Costituzione italiana*, cit., pp. 170-172; VOYATSI, P., *La liberté de religion dans une société pluraliste: évolution de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, in *Ann. int. dr. hom.*, 2010, 5, pp. 439 ss.; FONTANA, G., *La tutela costituzionale della società democratica tra pluralismo, principio di laicità e garanzia dei diritti fondamentali. (La Corte europea dei diritti dell'uomo e lo scioglimento del Refah Partisi)*, in *Giur. cost.*, 2002, 1, pp. 379 ss., spec. pp. 386 ss.; BELGIORNO DE STEFANO, *Le radici europee della laicità dello Stato*, cit., pp. 8 ss., e ivi bibliografia.

⁵³ Così, in materia di simboli religiosi – lo sguardo va, in primo luogo, all'abbigliamento – la Corte, al fine di assicurare la neutralità dello spazio pubblico, ha avallato anche soluzioni che di fatto privavano i singoli di alcune facoltà riconducibili al diritto di libertà religiosa: la questione sarà esaminata diffusamente *infra*, cap. III, §§ 2-3 e 3-1.

Qualcosa di simile è avvenuto con riferimento alla libertà di manifestazione del pensiero (in materia religiosa) con il mezzo radiotelevisivo: nel caso *Murphy c. Irlanda* (Sez. III), ric. 44179/98, sent. 10 luglio 2003, la Corte ha escluso che sussistesse una violazione dell'art. 10 nel divieto, imposto a un soggetto privato, di trasmettere un annuncio a contenuto religioso (per maggiori dettagli sulla fattispecie si veda *infra*, cap. III, § 2-6); il divieto, secondo le allegazioni delle autorità statali condivise dalla Corte, trovava ragione nella necessità di preservare la neutralità delle trasmissioni che, da una parte, avrebbe potuto essere scalfita dall'accesso alla pubblicità a pagamento da parte delle sole confessioni dotate di sufficienti risorse economiche e, dall'altra, non impediva ad alcuna confessione religiosa di manifestare le proprie

È interessante rilevare come il concetto di neutralità cui la Corte ha fatto ricorso in tali occasioni si caratterizzi per ampiezza e potenzialità espansive: è una neutralità “ad ampio spettro” e trasversale, non limitata nei suoi caratteri fondanti e nelle sue implicazioni concrete a singoli aspetti della disciplina giuridica del religioso⁵⁴.

Assurge, pertanto, al rango di principio-chiave che delinea e struttura la forma dello Stato (democratico e pluralista), che per questa via – non sempre piana⁵⁵ – costruisce il proprio atteggiamento nel campo del religioso. È, inoltre, una neutralità che va a braccetto con la laicità statale⁵⁶. Ciò non stupisce, poiché solo all'interno di uno Stato pluralista e laico – questo vale a prescindere sia dalla definizione che voglia darsi di laicità, sia dalla sua eventuale formalizzazione normativa all'interno dell'ordinamento – può trovare compiuta realizzazione una neutralità definita e costruita in termini così ampi, mentre solo restringendo la portata del principio sarebbe possi-

convinzioni a mezzo di programmi *ad hoc*, costruiti e inseriti nel palinsesto nel rispetto di una rigorosa parità di *chances* (cfr. *Murphy c. Irlanda* [Sez. III], spec. §§ 76 s.).

⁵⁴ Sui legami tra pluralismo democratico, neutralità e imparzialità dello stato di fronte a tutte le convinzioni religiose (e non) cfr. TULKENS, F., *The European Convention on Human Rights and Church-State relations. Pluralism vs pluralism*, cit., spec. pp. 9 ss. Come ha rilevato COLAIANNI, N., *Il crocifisso tra Roma e Strasburgo*, in *St. Ch.*, maggio 2010, p. 5, nella definizione del «nuovo, o meglio precisato, ruolo attribuito allo Stato dalla Corte di Strasburgo [...] neutralità e imparzialità dello Stato [sono] intese non solo come parità di trattamento [...] ma anche come garanzia di neutralità e imparzialità della vita religiosa entro lo Stato».

⁵⁵ Non sempre, peraltro, l'adesione al referente normativo è stata evidente. Ciò ha supportato l'impressione che la Corte abbia voluto andare al di là della Convenzione, imponendo agli Stati ciò che in essa non è dato rinvenire: così, per esempio, LEIGH, I., *New trends in religious liberty and the European Court of Human Rights*, in *Eccl. Law Journ.*, 2010, 3, pp. 266 ss., spec. p. 272, a proposito di uno «*strong duty of state-neutrality through separation that cannot be found in the Convention*».

⁵⁶ Il legame tra laicità e neutralità – intesa come equidistanza, imparzialità – è stretto al punto da doversi ritenere la seconda connaturata alla prima: si veda CASUSCELLI, G., “*L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di vilipendio della religione*”, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2001, 3, pp. 1119 ss., spec. pp. 1124 s.; BRUNELLI, G., *Simboli collettivi e segni individuali di appartenenza religiosa: le regole della neutralità*, in *Problemi pratici della laicità agli inizi del secolo XXI* (Atti del XXII Convegno Annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Napoli 26-27 ottobre 2007), Padova, Cedam, 2008, pp. 275 ss., spec. pp. 284 ss. Insomma, come ha scritto CARLASSARE, L., *Crocifisso: una sentenza per l'Europa "non laica"*, in *N. giur. civ. comm.*, 2011, II, pp. 291 ss., spec. p. 292, «[I]aicità significa neutralità; lo dice la Corte europea, lo dice la dottrina».

Nel quadro della giurisprudenza Cedu il riconoscimento di questo intrinseco legame è ricorrente, per esempio, nella citata decisione *Köse e altri c. Turchia* (Sez. II), ric. 26625/02, dec. 24 gennaio 2006: «*the rules were justified both by the principle of secularism enunciated in the Turkish Constitution and by the need to prevent any undermining of the principle of school neutrality. [...] the İmam-Hatip Secondary Schools [...] are not exempt from the principle of secularism. A State that establishes State schools of this kind cannot be released from its role as a neutral arbiter and guarantor of religious pluralism. [...] The manifest purpose of these rules is to preserve neutrality and secularism within schools*». In questo caso (v. punto B.4 dell'esposizione in fatto) la Corte ha fatto anche esplicito riferimento alla sentenza della Corte costituzionale turca del 7 marzo 1989, che aveva riconosciuto l'illegittimità costituzionale di una disposizione che consentisse di indossare il velo islamico negli istituti pubblici di istruzione superiore, ribadendo che «*the principle of secularism intrinsically encompassed religious neutrality*». Ancora più esplicitamente, nella decisione *Kurtuluş c. Turchia* (Sez. II), ric. 65500/01, dec. 24 gennaio 2006 (v. §§ A.2 e C della motivazione in diritto), la Corte ha individuato nel principio di neutralità statale un corollario («*corollary*») del principio di laicità.

bile ipotizzarne la sopravvivenza anche all'interno di ordinamenti non costruiti sul fondamento di una laicità reale.

Lasciando da parte in questa sede ogni riferimento ulteriore al principio di laicità (sul quale si avrà modo di tornare *infra*, cap. III, § 3-1), e concentrandoci su quello di neutralità, rileviamo come anch'esso possa essere "scomposto" in diversi elementi che, nella giurisprudenza della Corte, assumono specifico rilievo soprattutto nell'ambito della tematica concernente i rapporti tra lo stato e le organizzazioni religiose.

A un livello minimale – talmente minimale, potremmo dire, che senza di esso non avrebbe nemmeno senso parlare di neutralità – i contenuti imprescindibili del principio rimangono circoscritti all'obbligo *ex parte status* di assicurare in modo imparziale l'esercizio delle diverse religioni, fedi e credenze, e di garantire il mantenimento dell'ordine pubblico e della pacifica convivenza religiosa all'interno della società, impedendo che a prevalere siano le ragioni del più forte, affermate al di fuori dialettica democratica⁵⁷. Sotto questo profilo, il ruolo dello stato potrebbe anche ridursi alla gestione del confronto (ed eventualmente del conflitto) religioso secondo il metodo democratico, compito per svolgere il quale è sufficiente che lo stato non favorisca questa o quella religione⁵⁸.

In questa accezione *de minimis*, tuttavia, il principio di neutralità risulta quasi svuotato di ogni potenziale poiché, da una parte, definisce le regole del gioco senza impedire a chi lo dirige di manifestare preferenza per questo o quel contendente e, dall'altra, non delimita fino a che punto la necessità di gestire il pluralismo possa legittimare il controllo delle sue componenti e l'eventuale ingerenza da parte dello stato nei loro affari interni.

⁵⁷ Cfr. *Lautsi e altri c. Italia* (GC), ric. 30814/06, sent. 18 marzo 2011, § 60: «*it should be pointed out that States have responsibility for ensuring, neutrally and impartially, the exercise of various religions, faiths and beliefs. Their role is to maintain public order, religious harmony and tolerance in a democratic society, particularly between opposing groups*».

⁵⁸ Così, per esempio, nella gestione del conflitto tra gruppi religiosi (*Serif c. Grecia* [Sez. II], cit.; *Hasan and Chausch c. Bulgaria* [GC], cit.; *Agga c. Grecia (N°2)* [Sez. I], ricc. 50776/99 e 52912/99, sent. 17 ottobre 2002; *Supreme Holy Council of the Muslim Community c. Bulgaria* [Sez. I], cit.; *Metropolitan Church of Bessarabia e altri c. Moldova* [Sez. I], cit.) o nella protezione degli individui da eventuali violenze portate contro di loro da appartenenti ad altre organizzazioni religiose (*97 Members of the Gldani Congregation of Jehovah's Witnesses e 4 altri c. Georgia* [Sez. II], cit.).

In questo suo ruolo di "arbitro" del confronto e di tutore della convivenza pacifica lo stato si vede quindi assegnare dalla Corte anche il compito di evitare violazioni che non provengano dalla sua azione diretta, bensì dall'azione di soggetti terzi: nella individuazione di questi «obblighi di protezione» risiederebbe, secondo CONFORTI, B. – RAIMONDI, G., *sub Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 342, uno dei contributi maggiormente significativi dati dalla Corte all'interpretazione della Convenzione e, per suo tramite, all'implementazione dei diritti fondamentali in Europa.

Sotto il primo profilo, nella giurisprudenza della Corte interviene frequentemente⁵⁹ il criterio di equidistanza e non identificazione, che richiede allo stato qualcosa in più della semplice gestione corretta del confronto, impedendogli altresì di valutare e/o sindacare la legittimità delle credenze di fede e di manifestare la propria adesione a questo o quello orientamento nel campo del religioso⁶⁰.

⁵⁹ Ma non sempre: nel caso *Lautsi e altri c. Italia* (GC), per esempio, la Corte ha fatto ricorso a una concezione del principio di neutralità rivisitata e depotenziata, evitando di riproporre alcuni dei propri passaggi più significativi degli ultimi anni (fatto, questo, già di per sé anomalo per un organo giurisdizionale che ha costruito l'evoluzione della propria giurisprudenza sulla costante e puntuale ripetizione di formule tratlative). In questo caso, la *deminutio* cui la Corte sottopone il principio di neutralità si traduce nella scelta preliminare di trascurarne l'«equality aim», che dovrebbe invece costituirne l'asse portante, legando a doppio filo laicità dello stato e neutralità confessionale. Peraltro, il richiamo all'imparzialità quale connotato intrinseco – potremmo dire definitorio – della neutralità statale nel campo del religioso, evitato dalla Corte, è invece presente (non a caso) nella *dissenting opinion* dei giudici Malinverni e Kallaydjieva, i quali richiamano la sentenza n. 508/2000 della Corte costituzionale italiana e affermano (§ 2) che «[w]e now live in a multicultural society, in which the effective protection of religious freedom and of the right to education requires strict State neutrality in State-school education, which must make every effort to promote pluralism in education as a fundamental feature of a democratic society within the meaning of the Convention. The principle of State neutrality has, moreover, been expressly recognised by the Italian Constitutional Court itself, in whose view it flows from the fundamental principle of equality of all citizens and the prohibition of any discrimination that the State must adopt an attitude of impartiality towards religious beliefs»: sul punto si veda SMET, S., *Lautsi v. Italy: the argument from neutrality*, in *Strasb. Obs.*, marzo 2011, pp. 2 ss. Si è soffermato sul depotenziamento del principio di neutralità in materia scolastica, che risulta dalla sentenza citata, anche HERVIEU, N., *Droit à l'instruction et liberté de religion (art. 2 du Protocole n° 1 et art. 9 CEDH): Conventionalité de la présence des crucifix dans les salles de classe d'écoles publiques. L'affaire Lautsi c. Italie*, in *St. Ch.*, marzo 2011, pp. 10 ss.

⁶⁰ *The Moscow Branch of the Salvation Army c. Russia* (Sez. II), cit., § 58; *Church of Scientology Moscow c. Russia* (Sez. I), cit., § 72; *Svyato-Mykhaylivska Parafiya c. Ucraina* (Sez. V), cit., § 113 e 150. Ancora, cfr. *Hasan and Chausch c. Bulgaria* (GC), cit., § 78 (che riprende sul punto la pronuncia *Manoussakis e altri c. Grecia* [C], cit., § 47): «the Court [...] recalls that, but for very exceptional cases, the right to freedom of religion as guaranteed under the Convention excludes any discretion on the part of the State to determine whether religious beliefs [...] are legitimate».

Nella stessa ottica si pongono altre sentenze posteriori, che estendono ulteriormente la portata del principio di non identificazione: così, per esempio, *Refah Partisi (The Welfare Party) e altri c. Turchia* (GC), ricc. 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/98, sent. 13 febbraio 2003, § 91 («in democratic societies, in which several religions coexist within one and the same population, [t]he Court has frequently emphasised the State's role as the neutral and impartial organizer of the exercise of various religions, faiths and beliefs, and stated that this role is conducive to public order, religious harmony and tolerance in a democratic society. It also considers that the State's duty of neutrality and impartiality is incompatible with any power on the State's part to assess the legitimacy of religious beliefs [...] and that it requires the State to ensure mutual tolerance between opposing groups»), e *Leyla Şahin c. Turchia* (GC), cit., § 107. Ancora più diffusamente, si veda *Metropolitan Church of Bessarabia e altri c. Moldova* (Sez. I), cit., §§ 116, 117 e 123: «in exercising his regulatory power in this sphere and in its relations with the various religions, denominations and beliefs, the State has a duty to remain neutral and impartial [...]. What is at stake here is the preservation of pluralism and the proper functioning of democracy [...]. The Court further observes that in principle the right to freedom of religion for the purposes of the Convention excludes assessment by the State of the legitimacy of religious beliefs [...]. [T]he Court observes that the State's duty of neutrality and impartiality, as defined in its case-law, is incompatible with any power on the State's part to assess the legitimacy of religious beliefs».

Da quanto sopra discende l'enucleazione di una libertà che, come scrive CASUSCELLI, G., *Convenzione europea, giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo e sua incidenza sul diritto ecclesiastico italiano. Un'opportunità per la ripresa del pluralismo confessionale?*, cit., pp. 29 s., «impone ad ogni stato l'obbligo di essere soltanto “arbitro” e non “parte in gioco” nella competizione tra le confessioni e le agenzie di valore». Sul punto si veda anche VENTURA, M., *La religione tra Corte costituzionale*

Sotto il secondo profilo, ma in strettissima connessione con il primo, dal divieto per lo stato di esprimere preferenze di alcun genere nel campo del religioso⁶¹ deriva anche l'impossibilità di imporre la propria soluzione al conflitto tra i gruppi costringendoli sotto un'unica *leadership*, poiché allo stato non è consentita alcuna ingerenza nell'organizzazione interna dei movimenti e delle confessioni religiose⁶².

In questa direzione, è possibile rilevare come il principio di non ingerenza si sia affermato nella giurisprudenza della Corte in stretta connessione con quello di neutralità – nei casi già visti di conflitto tra le comunità religiose, la Corte ha affermato il divieto per lo stato di ingerirsi nei loro affari interni proprio perché dovrebbe mantenersi neutrale – pur essendo da quello agilmente distinguibile sul piano concettuale, al punto che sarebbe ipotizzabile un atteggiamento statale che, pur astenendosi da ogni ingerenza, sia tutt'altro che neutrale. Tuttavia, il legame genetico (ma non necessitato sul piano teorico) tra i due profili si è successivamente allentato e col tempo il divieto di ingerenza ha acquistato autonomia nel quadro dell'ermeneutica della Corte: quest'ultima ha infatti ricondotto l'autonomia delle comunità religiose al nucleo più intimo della garanzia apprestata dall'art. 9⁶³ e, dalla lettura combinata degli artt. 9 e 11 Conv., ha fatto discendere la necessità che la comunità sia lasciata libera di operare pa-

e giurisdizioni europee, cit.; VERMEULEN, B., *Freedom of thought, conscience and religion (Article 9)*, cit., pp. 764 ss.

⁶¹ L'obbligo di mantenersi neutrale nella gestione del pluralismo dialettico tipico di una società democratica non impedisce peraltro allo stato di divulgare informazioni sui nuovi movimenti religiosi, quando queste siano trasmesse alla popolazione non al fine di orientarne le scelte o le simpatie, ma in chiave critica, affinché le problematiche connesse all'emergenza (di alcune) delle nuove organizzazioni religiose siano di pubblico dominio ed eventuali tecniche "aggressive" di proselitismo da parte delle "sette" trovino ad accoglierle un'opinione pubblica preparata. Si veda, da ultimo, *Leela Förderkreis E.V. e altri c. Germania* (Sez. V), ric. 58911/00, sent. 6 novembre 2008, § 98: «[h]aving regard not only to the particular circumstances of the case but also to its background, the Court notes that at the material time the increasing number of new religious and ideological movements generated conflict and tension in German society, raising questions of general importance. The contested statements and the other material before the Court show that the German Government, by providing people in good time with explanations it considered useful at that time, was aiming to settle a burning public issue and attempting to warn citizens against phenomena it viewed as disturbing, for example, the appearance of numerous new religious movements and their attraction for young people. The public authorities wished to enable people, if necessary, to take care of themselves and not to land themselves or others in difficulties solely on account of lack of knowledge». Per un caso analogo, cfr. *Fédération chrétienne des Témoins de Jéhovah de France c. Francia* (Sez. II), ric. 53430/99, dec. 6 novembre 2001. Fortemente critica nei riguardi di quest'impostazione, che sembra rispondere solo all'esigenza di proteggere la società dall'incedere delle «sette» e allontanare la giurisprudenza della Corte dalla traiettoria evolutiva ipotizzabile sulla base delle sentenze più risalenti, l'opinione di TULKENS, F., *The European Convention on Human Rights and Church-State relations. Pluralism vs pluralism*, cit., pp. 17 ss.

⁶² *Agga c. Grecia (N° 2)* (Sez. I), cit., § 59 s.; *Supreme Holy Council of the Muslim Community c. Bulgaria* (Sez. I), cit., § 76 e 96.

⁶³ *The Moscow Branch of the Salvation Army c. Russia* (Sez. II), cit., § 58; *Biserica Adevărat Ortodoxă din Moldova e altri c. Moldova* (Sez. IV), cit., § 34; *Church of Scientology Moscow c. Russia* (Sez. I), cit., § 72.

cificamente, esente dall'ingerenza arbitraria dello stato⁶⁴. Oggi, nonostante alcune zone grigie ancora inesplorate⁶⁵, il richiamo al principio di non ingerenza ha finito per appartenere a quella teoria di formule e principi che la Corte ribadisce di continuo, come a volerne sottolineare l'irreversibilità, così che essi assumono una connotazione di consolidamento quasi rituale, anche al di fuori dei casi nei quali si pongano problemi di gestione del conflitto interreligioso e/o di individuazione della *leadership* confessionale.

Facendo un ulteriore passo avanti, si può affermare che il principio di non ingerenza trova ormai ricorrente applicazione anche nella sua versione "reciproca", quale obbligo di ingerenza, sempre che si possa considerare come tale quella forma indiretta (e legittima) di intromissione che consiste nel riconoscere gli enti esponenziali delle organizzazioni religiose. Se infatti lo stato rimane libero in linea di principio di riconoscere o meno queste ultime⁶⁶, tuttavia la loro registrazione o il riconoscimento dei loro enti esponenziali diventa oggetto di un vero e proprio obbligo quando il rifiuto integrerebbe una "presa di posizione" *ex parte status* nel conflitto interconfessionale⁶⁷ o quando da tale formalità il diritto interno faccia derivare la possibilità per gli appartenenti al

⁶⁴ *Supreme Holy Council of the Muslim Community c. Bulgaria* (Sez. I), cit., § 73; *The Moscow Branch of the Salvation Army c. Russia* (Sez. II), cit., §§ 58 e 71; *Biserica Adevărat Ortodoxă din Moldova e altri c. Moldova* (Sez. IV), cit., § 34; *Church of Scientology Moscow c. Russia* (Sez. I), cit., §§ 72 e 81; *Svyato-Mykhaylivska Parafiya c. Ucraina* (Sez. V), cit., §§ 112, 113 e 121.

⁶⁵ È tuttora di là da venire, per esempio, l'individuazione dei limiti esatti cui può spingersi l'ingerenza statale nell'organizzarsi delle strutture sociali con finalità religiosa, e mancano pertanto segnali univoci che consentano di distinguere l'ingerenza lecita da quella illecita: CONFORTI, B., *La tutela internazionale della libertà religiosa*, cit., p. 277, il quale parla di limiti «specifici per distinguerli da quelli comuni a ogni altra ingerenza nella libertà religiosa» (corsivo dell'Autore).

⁶⁶ Purché operi, anche in questo campo e a questi fini, nel rispetto del principio di non discriminazione consacrato nell'art. 14 Conv. e nell'art. 1 Prot. 12: sul punto si tornerà diffusamente *infra*, cap. III, § 3-2.

⁶⁷ Così, nel caso *Svyato-Mykhaylivska Parafiya c. Ucraina* (Sez. V), cit., la Chiesa ricorrente lamentava un'illecita ingerenza dello Stato per esserle stata negata la (ri-)registrazione dopo che la stessa aveva deciso in modo autonomo di abbandonare la guida del Patriarcato di Mosca per abbracciare quella del Patriarcato di Kiev: la Corte accertava una violazione dell'art. 9 e affermava (§ 123) che «*in circumstances where a religious organisation is in apparent conflict with the leadership of the church to which it is affiliated [...] and is obliged to amend its statute and register the amendments or risk being excluded from a legal entity originally created by it, required an extremely sensitive, neutral approach to the conflict on the part of the domestic authorities. It concludes that the refusal of the Kyiv City State Administration to register the changes and amendments the applicant association's statute, as upheld by the Kyiv City Court and the Supreme Court [...], constituted an interference with the applicant association's right to freedom of religion under Article 9 of the Convention, taken alone or read in the light of Article 11. In particular, the Court notes that by this interference the domestic authorities restricted the ability of the religious group concerned, which had no legal entity status, to exercise the full range of religious activities and activities normally exercised by registered non-governmental legal entities [...]. It also prevented it from joining the Kyiv Patriarchate as an independent religious group administering the affairs of a church it had built and been accustomed to worship in*».

gruppo di esercitare una o più delle facoltà che la Convenzione e la Corte riconducono al nucleo indefettibile del diritto garantito dall'art. 9⁶⁸.

Da una parte va considerato infatti che il riconoscimento della personalità giuridica è spesso preconditione necessaria perché si possa concretamente assicurare protezione giudiziale alle comunità, ai loro membri e ai loro beni ai sensi dell'art. 6 della Convenzione (che sotto questo profilo contribuisce a rendere effettiva la tutela apprestata dall'art. 9 e ne integra i contenuti⁶⁹), affinché essa possa operare nell'ordinamento in condizioni di parità con gli altri soggetti di diritto⁷⁰; dall'altra, non è raro – specialmente dopo l'allargamento a est del Consiglio d'Europa – che nei singoli stati la registrazione dell'ente assuma un ruolo determinante nella vita dell'organizzazione. Se infatti gli ordinamenti più “evoluti” tendono ad assegnare rilevanza alla formalità della registrazione solo al fine della produzione di effetti limitati e ben definiti dalla legge (e, al limite, al fine di riconoscere effetti civili agli atti compiuti dall'ente), la Corte si è confrontata anche con fattispecie nelle quali quest'ultimo, in seguito alla mancata registrazione, si era vista preclusa la possibilità di operare legalmente al servizio dei propri

⁶⁸ Questi i c.dd. *registration cases* più significativi, che concernevano fattispecie molto diverse ma accomunate dall'impossibilità per i singoli o per la collettività di accedere a forme più o meno incisive di tutela in conseguenza della mancata registrazione: *Metropolitan Church of Bessarabia e altri c. Moldova* (Sez. I), cit.; *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas e altri c. Austria* (Sez. I), cit.; *Moscow Branch of The Salvation Army c. Russia* (Sez. I), cit.; *Holy Synod of the Bulgarian Orthodox Church (Metropolitan Inokentiy) e altri c. Bulgaria* (Sez. V), cit.; *Kimlya e altri c. Russia* (Sez. I), ric. 76836/01, 32782/03, sent. 1° ottobre 2009; *Biserica Adevărat Ortodoxă Din Moldova e altri c. Moldova* (Sez. IV), cit.; *Church of Scientology Moscow c. Russia* (Sez. I), cit.; *Ivanova c. Bulgaria* (Sez. V), ric. 52435/99, sent. 12 aprile 2007; *Svyato-Mykhaylivska Parafiya c. Ucraina* (Sez. I); *Boychev e altri c. Bulgaria* (Sez. V), ric. 77185/01, sent. 27 gennaio 2011.

Sul rapporto tra libertà dei singoli e registrazione delle organizzazioni religiose, nonché sugli aspetti fondamentali delle problematiche che si manifestano in Europa con riguardo al riconoscimento degli enti esponenziali e alla cooperazione tra stato e confessioni, si veda FERRARI, S., *Registration of religious organizations in the European Union member States*, in *St. Ch.*, febbraio 2007; *Churches and other religious organisations as legal persons*, a cura di L. FRIEDNER, Leuven, Peeters, 2007; e, da ultimo, il *Rapporto* stilato da H. BIELEFELDT, corrispondente speciale per le libertà di religione e di convinzione del Consiglio sui diritti umani dell'Assemblea generale dell'ONU, §§ 67 ss. (pubblicato integralmente alla url http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-1960_en.pdf).

⁶⁹ Cfr. *Biserica Adevărat Ortodoxă din Moldova e altri c. Moldova* (Sez. IV), cit., § 34; *Svyato-Mykhaylivska Parafiya c. Ucraina* (Sez. V), cit., § 117. Sulla scorta della giurisprudenza di Strasburgo, hanno sottolineato come «[t]he most obvious policy obstructing the manifestation of religion or belief is action by the State refusing to recognize a religious grouping» anche JACOBS, F. G. – OVEY, C. – WHITE, R., *The European Convention on Human Rights*, cit., p. 306.

⁷⁰ Così, nel caso *Canea Catholic Church c. Grecia* (C), cit., il contenzioso originava dall'impossibilità per una chiesa senza personalità giuridica – la Chiesa cattolica di Canea, appunto – di agire giudizialmente contro l'operato dei confinanti che avevano abbattuto uno dei muri perimetrali in comunione: la Corte, avendo accertato una violazione degli artt. 6 e 14, concludeva nel senso che un esame delle doglianze condotto anche dal punto di vista dell'art. 9 non fosse necessario.

membri – per esempio aprendo luoghi di culto o organizzando riunioni religiose⁷¹ – anche a prescindere da ogni richiesta di riconoscimento degli effetti civili agli atti compiuti dai propri rappresentanti o dai ministri di culto nell'esercizio delle loro funzioni⁷².

In tali casi, nei quali è più immediato il legame strumentale tra il riconoscimento dell'ente esponenziale e l'esercizio in concreto delle attività più direttamente riconducibili al nucleo essenziale della libertà religiosa, la Corte ha finito per porre in capo allo stato un vero e proprio obbligo di registrazione (salva ovviamente la possibilità – da valutare in via autonoma e su un piano distinto e ulteriore – che lo stato operi un sindacato sulle attività delle organizzazioni religiose nel rispetto dei parametri fissati dall'art. 9.2: cfr. *infra*, §§ 2-2 s.)⁷³.

Lo ha fatto peraltro, come era prevedibile, in via indiretta, ipotizzando che lo stato lasci cadere nell'inoperatività le proprie leggi che sanzionano quelle attività solo quando siano poste in essere dagli appartenenti a organizzazioni non registrate. Si tratta, a tutta evidenza, di un artificio dialettico per evitare di affermare un vero e proprio obbligo di registrazione; posto che nessun ordinamento gradisce lasciare inapplicate le

⁷¹ Da ultimo, nel caso *Boychev e altri c. Bulgaria* (Sez. V), cit., la Corte ha rilevato la mancanza di fondamento legale della prassi amministrativa interna che considerava illegali le riunioni organizzate da movimenti religiosi non riconosciuti: cfr. § 51 della sentenza citata, laddove si osserva che «*le droit interne n'était pas clair quant à la possibilité de tenir rassemblement religieux en l'absence d'enregistrement de l'organisation en question – en effet, malgré le principe énoncé à l'article 13 de la Constitution et le fait qu'aucune autre disposition ne prévoyait une telle condition, il existait à l'époque des faits de l'espèce une pratique administrative, cautionnée par une partie de la jurisprudence, dans le sens que de tels rassemblements étaient illégaux [...]. Dans ces circonstances, les dispositions du droit interne n'apparaissent pas comme suffisamment claires et précises pour permettre aux requérants de régler leur conduite*».

⁷² La distinzione tra i due piani è sottolineata dalla Corte nella recente pronuncia *Jehovah's Witnesses of Moscow e altri c. Russia* (Sez. I), ric. 302/02, sent. 10 giugno 2010, § 102: «*[t]he decision by the Russian courts to dissolve the applicant community and to ban its activities had the effect of stripping it of legal personality and prohibiting it from exercising the rights associated with legal-entity status, such as the rights to own or rent property, to maintain bank accounts, to hire employees, and to ensure judicial protection of the community, its members and its assets [...], which, as the Court has consistently held, are essential for exercising the right to manifest one's religion [...]. Moreover, in addition to the above-mentioned rights normally associated with legal-entity status, the Russian Religions Act reserved a panoply of rights to registered religious organisations and explicitly excluded the possibility of such rights being exercised by either non-registered religious groups or non-religious legal entities [...]. The exclusive rights of religious organisations included, in particular, such fundamental aspects of religious practice as the right to establish places of worship, the right to hold religious services in places accessible to the public, the right to produce, obtain and distribute religious literature, the right to create educational institutions, and the right to maintain contacts for international exchanges and conferences*».

⁷³ Qualora invece dalla registrazione derivi non già l'esercizio delle facoltà che danno corpo al nucleo basilare della libertà religiosa, bensì l'accesso da parte dell'organizzazione a uno *status* privilegiato che consente ulteriori spazi giuridici di libertà (riconducibili al perimetro di tutela dell'art. 9, ma non obbligatori) perde peso specifico la tutela della libertà religiosa *ex se* e ne guadagna, correlativamente, il divieto di discriminazione: sul punto si tornerà diffusamente *infra*, cap. III, § 3-2.

norme sanzionatorie presenti al proprio interno, ciò equivale sostanzialmente a porre lo stato davanti all'alternativa: eliminare le disposizioni che fondano la violazione convenzionale⁷⁴, oppure riconoscere tali organizzazioni, al fine di sottrarre i loro appartenenti all'applicazione della (altrimenti inevitabile) sanzione⁷⁵.

Tutti i principi e gli strumenti ermeneutici appena visti sono stati applicati dalla Corte anche in un altro ambito, che concerne la possibilità per le organizzazioni religiose (e simili) di stipulare accordi con la controparte pubblica per venire incontro a concrete esigenze dei propri appartenenti (e non solo). Il terreno non è ancora stato esplorato in maniera approfondita dalla Corte, ma dalla scarsa giurisprudenza⁷⁶ è già possibile

⁷⁴ In questa direzione sembra spingere il percorso argomentativo della Corte nelle sentenze che hanno accertato una violazione dell'art. 9 (in combinato disposto con l'art. 14, che in tali casi ha rivestito un ruolo di primo piano) in ipotesi che vedevano sanzionati alcuni individui, obiettori di coscienza al servizio militare, solo in quanto appartenenti a organizzazioni religiose non registrate: cfr. *Giùl c. Austria* (Sez. I), ric. 49686/99, sent. 12 marzo 2009; *Löffelmann c. Austria* (Sez. I), ric. 42967/98, sent. 12 marzo 2009; *Lang c. Austria* (Sez. I), ric. 28648/03, sent. 19 marzo 2009. Nella prima delle tre pronunce (§§ 39-40), la Corte afferma: «[i]n the present case, the refusal of exemption from military and alternative civilian service was likewise based on the ground that the applicant was not a member of a religious society within the meaning of the 1874 Recognition Act. Given its above-mentioned findings in the case of *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others*, the Court considers that in the present case the very same criterion – whether or not a person applying for exemption from alternative civilian service is a member of a religious group which is constituted as a religious society – cannot be understood differently and its application must inevitably result in discrimination prohibited by the Convention. [...] In conclusion, section 13a(1) of the Civilian Service Act, which provides for exemptions from the obligation to perform civilian service exclusively in the case of members of a recognised religious society, is discriminatory and the applicant has been discriminated against on the ground of his religion as a result of the application of this provision».

A conferma di quella impressione – del fatto, cioè, che la Corte sembrasse propendere per un'eliminazione *tout court* del regime sanzionatorio dell'obiezione di coscienza, piuttosto che per la sua non applicazione a questo o quel caso determinato – deve essere rilevato che a partire dalla sentenza *Bayatyan c. Armenia* (GC), ric. 23459/03, sent. 7 luglio 2011, l'obiezione di coscienza al servizio militare ha assunto, nella giurisprudenza della Corte, i contorni di un vero e proprio diritto: cfr. *infra*, cap. III, § 2-4.

⁷⁵ Cfr. *Masaev c. Moldova* (Sez. IV), ric. 6303/05, sent. 12 maggio 2009, § 26: «[t]he Court notes that any person manifesting a religion which is not recognised in accordance with the Religious Denominations Act is automatically liable to being punished under the provisions of Article 200 § 3 of the Code of Administrative Offences. The Government contended that since it was not disproportionate for a State to impose compulsory State registration for religious denominations it must also not be disproportionate for the State to impose sanctions against those who manifest religious beliefs which are not formally constituted and registered as religious denominations. The Court does not contest the State's power to put in place a requirement for the registration of religious denominations in a manner compatible with Articles 9 and 11 of the Convention. However, it does not follow, as the Government appear to argue, that it is compatible with the Convention to sanction the individual members of an unregistered religious denomination for praying or otherwise manifesting their religious beliefs. To admit the contrary would amount to the exclusion of minority religious beliefs which are not formally registered with the State and, consequently, would amount to admitting that a State can dictate what a person must believe. The Court cannot agree with such an approach».

⁷⁶ Nonostante fossero già individuabili alcuni spunti interessanti nelle sentenze *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas e altri c. Austria* (Sez. I), cit., e *Verein der Freunde der Christengemeinschaft e altri c. Austria* (Sez. I), ric. 76581/01, sent. 26 febbraio 2009, il riferimento è soprattutto al caso *Savez Crkava "Riječ Života" e altri c. Croazia* (Sez. I), ric. 7798/08, sent. 9 dicembre 2010, nel quale le Chiese ricor-

enucleare quelli che diventeranno con ogni probabilità i criteri-guida in questa materia, tanto più interessanti e meritevoli di attenzione per i paesi di tradizione concordataria come il nostro, che si troveranno inevitabilmente a confrontare – al fine di saggiarne la compatibilità con la Convenzione – i propri modelli e le proprie tradizioni pattizie con la giurisprudenza di Strasburgo.

Innanzitutto, sembra emergere dalle argomentazioni della Corte – o meglio, sembra esserne un presupposto implicito, tanto che i giudici non vi si soffermano espressamente – la necessità che lo stato, qualora ritenga di consentire nell'esercizio della sua discrezionalità l'accesso a un accordo o a uno *status* privilegiato da parte delle organizzazioni religiose, predefinisca e renda pubblici i criteri cui l'accesso stesso è condizionato⁷⁷. Se infatti non contrasta di per sé con la Convenzione la scelta di concedere ad alcune organizzazioni uno *status* foriero di vantaggi specifici – in conseguenza dell'attribuzione della personalità giuridica ai rispettivi enti esponenziali, o della stipula di un accordo⁷⁸ –, tuttavia il riconoscimento di posizioni giuridiche non tutelate dalla Convenzione non consente allo stato, per il solo fatto di apprestare una garanzia ultronea rispetto allo *standard* convenzionale, di apprestarla solo a favore di determinati

renti lamentavano di aver ricevuto un trattamento diseguale rispetto ad altre organizzazioni religiose, in ragione di una applicazione non uniforme dei criteri individuati dal governo per l'accesso agli accordi delle confessioni religiose con lo Stato. Nel dettaglio, gli accordi in questione avrebbero avuto la funzione sia di definire le modalità concrete dell'assistenza spirituale prestabile dalle chiese ricorrenti a coloro che si trovassero costretti in ospedali, istituti di assistenza e strutture detentive – e su questo specifico punto la Corte rigetta il ricorso in quanto manifestamente infondato –, sia di consentire *tout court* alle stesse l'accesso all'insegnamento religioso nelle scuole pubbliche e al regime di riconoscimento degli effetti civili al matrimonio religioso (punto sul quale si ancora il percorso argomentativo dei giudici, arrivando alle conclusioni che vedremo tra breve).

⁷⁷ Se infatti la Corte non desse per scontato che esistano tali criteri, non avrebbe senso l'affermazione che obbliga lo stato ad applicarli in modo neutro e imparziale e li sottopone al sindacato della giurisdizione di Strasburgo: cfr. *Savez Crkava "Riječ Života" e altri c. Croazia* (Sez. I), cit., § 88, laddove la Corte afferma che «[t]he Court also found that the imposition of such criteria raised delicate questions, as the State had a duty to remain neutral and impartial in exercising its regulatory power in the sphere of religious freedom and in its relations with different religions, denominations and beliefs. Therefore, such criteria called for particular scrutiny on the part of the Court». E, *mutatis mutandis*, *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas e altri c. Austria* (Sez. I), cit., § 97; *Verein der Freunde der Christengemeinschaft e altri c. Austria* (Sez. I), cit., § 43.

⁷⁸ Così, rispettivamente, nei casi *Savez Crkava "Riječ Života" e altri c. Croazia* (Sez. I), cit., e *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas e altri c. Austria* (Sez. I), cit. (nonché nella sentenza “gemella” della seconda: *Verein der Freunde der Christengemeinschaft e altri c. Austria* [Sez. I], cit.). In questa seconda fattispecie, le doglianze dei ricorrenti nascevano dalla circostanza che all'organizzazione di riferimento, già registrata quale «*religious community*», fosse stato negato (in violazione dell'art. 9 e dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 9) l'ulteriore riconoscimento quale «*religious society*», dal quale sarebbe derivata l'acquisizione di uno statuto giuridico privilegiato rispetto a quello proprio delle semplici *religious communities*.

soggetti⁷⁹. A meno che, appunto, tali soggetti – in particolare, le controparti confessionali con le quali stipulare un accordo – siano individuati in base a criteri oggettivi e ragionevoli⁸⁰ predefiniti in astratto dalla legge e applicati in modo imparziale, così che ogni comunità religiosa che li soddisfi sia in grado di accedere allo statuto privilegiato in condizioni di parità di *chances* con le altre organizzazioni⁸¹.

Se la correttezza di questa lettura della giurisprudenza della Corte dovesse essere confermata da eventuali pronunce che in futuro tornino ad attingere la tematica dei rapporti stato-confessioni, il nostro ordinamento potrebbe uscire con qualche difficoltà dal confronto tra il modello astratto di accordo stato-confessioni che viene disegnandosi nelle sue linee essenziali nelle sentenze di Strasburgo e le modalità concrete con le quali ha trovato attuazione il regime pattizio (e, per suo tramite, il principio di bilateralità) disegnato dalla Carta costituzionale repubblicana.

Rileva, *in primis*, l'istituto dell'intesa, previsto dall'art. 8.3 Cost. per regolare i rapporti con le confessioni religiose diverse dalla cattolica⁸²: divenute operative negli

⁷⁹ Purché tali posizioni giuridiche siano riconducibili a un diritto garantito dalla Convenzione: in questi casi il divieto di discriminazione opera in via (primaria, se non addirittura) autonoma, quasi alla stregua di una "clausola del più favorito". Sul punto si tornerà diffusamente *infra*, cap. III, § 3-2.

⁸⁰ Che altro non è, se non affermare che la differenza di trattamento così determinatasi tra i soggetti che hanno avuto accesso all'accordo e gli altri debba trovare una «*objective and reasonable justification*»: cfr. *Savez Crkava "Riječ Života" e altri c. Croazia* (Sez. I), cit., § 85.

⁸¹ Cfr. *Savez Crkava "Riječ Života" e altri c. Croazia* (Sez. I), cit., § 85: «*the conclusion of agreements between the State and a particular religious community establishing a special regime in favour of the latter does not, in principle, contravene the requirements of Articles 9 and 14 of the Convention, provided that there is an objective and reasonable justification for the difference in treatment and that similar agreements may be entered into by other religious communities wishing to do so*».

In materia di finanziamento statale alle confessioni religiose la Corte in passato era sembrata più cauta, poiché aveva fatto ricorso al margine di apprezzamento statale – tanto più ampio in una materia, come quella di specie, nella quale non è dato registrare un atteggiamento uniforme o quantomeno largamente maggioritario tra gli stati europei – per evitare di considerare che nell'ordinamento spagnolo l'accesso al finanziamento pubblico presupponeva la stipula di un accordo, cui tuttavia la confessione interessata poteva accedere sostanzialmente sulla base delle considerazioni di opportunità della controparte statale: cfr. la decisione di inammissibilità *Alujer Fernandez e Caballero Garcia c. Spagna* (Sez. IV), ric. 53072/99, dec. 14 giugno 2001; *Spampinato c. Italia* (Sez. III), ric. 23123/04, dec. 29 marzo 2007. Di recente, nella sentenza *Wasmuth c. Germania* (Sez. V), ric. 12884/03, sent. 17 febbraio 2011, relativa a una fattispecie per molti versi analoga a quella della vicenda *Spampinato*, la Corte ha ribadito questo orientamento affermando (§ 63) che «*eu égard à la marge d'appréciation dont bénéficient les Etats notamment en ce qui concerne les rapports entre l'Etat et les religions en l'absence de normes communes en matière de financement des Eglises et cultes, ces questions étant étroitement liées à l'histoire et aux traditions de chaque pays*».

⁸² Sulla disposizione in esame e, in generale, sul principio di bilateralità – che emerge dal combinato disposto con l'art. 7.2 e, in sintonia con il canone di distinzione degli ordini, contribuisce a dare corpo al principio supremo di laicità – si vedano D'AVACK, P. A., *sub Intese. II) Diritto ecclesiastico: profili generali*, in *Enc. giur.*, vol. XVII, 1980 (voce aggiornata nel 1989 da G. LONG); CASUSCELLI, G., *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Milano, Giuffrè, 1974; ID., *Libertà religiosa e fonti bilaterali*, in *Studi in memoria di Mario Condorelli*, Milano, Giuffrè, 1988, vol. I, tomo I, pp. 319 ss.; FINOCCHIARO, F., *sub Art. 8*, in *Comm. Cost.*, vol. I, *Principi fondamentali*, 1975, pp. 383 ss.; *Stato democratico e re-*

anni ottanta del secolo scorso «senza che la scienza giuridica ne avesse prima compiutamente convenuto finalità, principi e regole»⁸³, le intese hanno finito oggi per insabbiarsi in una sorta di vicolo cieco, frutto dell'operare congiunto del disinteresse di una

gime pattizio, a cura di S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI, Milano, Giuffrè, 1978; *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*, a cura di C. MIRABELLI, Milano, Giuffrè, 1978; CASUSCELLI, G. – DOMIANELLO, S., *sub Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VIII, 1993, pp. 518 ss.; BOTTA, R., *sub Stato e confessioni religiose, III) Il sistema concordatario*, in *Enc. giur.*, vol. XXX, 1993; DALLA TORRE, G., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Torino, Giappichelli, 2002², partic. p. 102.

Senza poter entrare nel merito delle complesse questioni concernenti la natura e lo scopo dell'istituto dell'intesa, ci si limita in questa sede a segnalare la profonda distanza che tuttora separa la ricostruzione teorica operata da avvertita dottrina – che, sulla scorta della giurisprudenza costituzionale, identifica nell'intesa lo strumento di elezione per la soddisfazione di esigenze specifiche degli appartenenti alle diverse realtà confessionali e/o per la risoluzione dei c.d. “conflitti di lealtà” – e le modalità concrete attraverso le quali le intese hanno fatto ingresso nel nostro ordinamento e tuttora vi operano.

Nella prima direzione cfr. Corte cost., sent. 5-19 novembre 1992 n. 467, in *GU I^a s.s.* n. 278 del 25 novembre 1992; Corte Cost., sent. 27 aprile 1993 n. 195, in *GU I^a s.s.* n. 103 del 5 maggio 1993; Corte Cost., sent. 15 luglio 1997 n. 235, in *GU I^a s.s.* n. 170 del 23 luglio 1997; Corte Cost., sent. 20 novembre 2000 n. 508, in *GU I^a s.s.* n. 279 del 29 novembre 2000; Corte Cost., sent. 16 luglio 2002 n. 346, in *GU I^a s.s.* n. 29 del 24 luglio 2002. In quest'ultima occasione, in particolare, la Corte ha infatti affermato (§ 2 del considerato in diritto) che «[l]e intese di cui all'art. 8, terzo comma, sono infatti lo strumento previsto dalla Costituzione per la regolazione dei rapporti delle confessioni religiose con lo Stato per gli aspetti che si collegano alle specificità delle singole confessioni o che richiedono deroghe al diritto comune».

In dottrina, alcune intuizioni in questa direzione appaiono già nei contributi di RAVA, A., *Contributo allo studio dei diritti individuali e collettivi di libertà religiosa nella Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1959, sul punto pp. 117 s., e GISMONDI, P., *sub Cultu acattolici*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, 1962, pp. 440 ss. Una costruzione articolata si rinviene, più recentemente, in CASUSCELLI, G., *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, cit., pp. 240 ss.; ID., *Libertà religiosa e fonti bilaterali*, cit., pp. 327 s.; ID., *Linee programmatiche di un "progetto" di regolamentazione dei rapporti tra Stato e Chiesa in Italia*, in *Stato democratico e regime pattizio*, cit., pp. 27 ss., sul punto pp. 30 s.; BERLINGÒ, S., *sub Fonti del diritto ecclesiastico*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VI, 1991, pp. 454 ss., spec. p. 463; FERRARI, S., *Pagine introduttive: appunti su una riforma incompiuta*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1993, 1, pp. 3 ss., partic. p. 7; COLAIANNI, N., *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Bari, 1991, *passim*; TOZZI, V., *La cooperazione per mezzo di accordi fra Stato e confessioni religiose ed i principi di specialità ed uguaglianza*, in *Dir. eccl.*, 1990, 1, pp. 122 ss.; ID., *Patti e diversità di fini fra Stato e confessioni religiose*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1987, pp. 169 ss., spec. 173; ID., *Fasi e mezzi per l'attuazione del disegno costituzionale di disciplina giuridica del fenomeno religioso*, in *St. Ch.*, maggio 2007, spec. p. 28; D'ANDREA, L., *Eguale libertà ed interesse alle intese delle confessioni religiose: brevi note a margine della sent. cost. n. 346/2002*, cit., pp. 678 s.

Sull'istituto dell'intesa attualmente operante nel nostro ordinamento, quale modello uniforme che ha finito per concretizzarsi in testi “sinottici” – le c.d. «intese-fotocopia» – allo scopo principale di sottrarre la confessione stipulante all'applicazione della legge 1159/1929 sui culti ammessi e accedere alla ripartizione dell'otto per mille, ricorrendo più o meno palesemente a una sorta di “clausola della religione più favorita”, cfr. invece BERLINGÒ, S., *sub Fonti del diritto ecclesiastico*, cit., p. 470; VITALI, E. G., *Accordi con le confessioni e principio di uguaglianza*, in *Studi in memoria di Mario Petroncelli*, Napoli, Jovene, 1989, vol. II, pp. 943 ss.; BERTOLINO, R., *Ebraismo italiano e l'intesa con lo Stato*, in *Il nuovo accordo tra Italia e S. Sede*, a cura di R. COPPOLA, Milano, Giuffrè, 1987, pp. 555 ss., spec. p. 581; BOTTA, R., *L'intesa con gli Israeliti*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1987, pp. 95 ss., spec. p. 100; PARLATO, V., *Le intese con le confessioni religiose. I contenuti*, Torino, Giappichelli, 1996².

⁸³ Così CASUSCELLI, G., *Laicità dello Stato e aspetti emergenti della libertà religiosa: una nuova prova per le intese*, in *Studi in onore di Francesco Finocchiaro*, cit., vol. I, pp. 467 ss., spec. p. 468. Si veda anche VITALI, E. G., *A proposito delle intese: crisi o sviluppo?*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1997, 1, pp. 93 ss.; FINOCCHIARO, F., *Le intese nel pensiero dei giuristi italiani*, in *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*, cit., pp. 15 ss.

politica concentrata su altri temi⁸⁴ e di una assoluta mancanza di prospettiva nell'utilizzo che si è fatto sinora dell'istituto in esame.

Anche a voler tacere ogni profilo di dubbio sulla costituzionalità dell'attuale regime delle intese, deve essere rilevato quantomeno che, allo stato, non è definito alcun criterio che consenta di individuare con sufficiente precisione i soggetti che possono accedere a una regolazione concordata dei propri rapporti con lo Stato⁸⁵, così che la scelta dell'interlocutore rimane affidata alla piena discrezionalità dell'esecutivo⁸⁶. Il risultato, frutto di scelte che trovano tutte le proprie ragioni nel campo della politica e non già del diritto, è che l'accesso all'intesa è stato riservato alle sole confessioni religiose più «rassicuranti»⁸⁷, a prescindere dalla loro storia, dal carattere più o meno tradizionale del loro insediamento sul territorio italiano e dalla loro consistenza numerica così che, per esempio, la religione musulmana – di indiscutibile tradizione e, attualmente, la seconda in Italia per numero di fedeli – se ne vede tuttora negata la possibilità: e-

⁸⁴ Emblematica, sotto questo profilo, la vicenda che ha interessato le intese con la Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova e con l'Unione buddhista italiana: stipulate in prima battuta il 20 marzo 2000, esse non hanno mai visto presentati in Parlamento i relativi disegni di legge di approvazione e devono ad oggi considerarsi sostituite dai nuovi accordi intercorsi il 4 aprile 2007. Nella medesima data, poi, sono state stipulate altre sei intese, ma né le due appena citate, né alcuna delle altre nuove intese – Chiesa apostolica in Italia, Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni, Sacra Arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa meridionale, Unione induista italiana Sanatana Dharma Samgha – è stata ancora approvata con legge: gli unici accordi che abbiano raggiunto l'effettiva vigenza nell'ordinamento sono quelli stipulati in tale data dall'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del settimo giorno e dalla Tavola valdese (approvati, rispettivamente, con L. 8 giugno 2009 n. 67 e L. 8 giugno 2009 n. 68), in quanto modificativi delle intese precedentemente stipulate con le rispettive confessioni.

⁸⁵ Tali criteri potrebbero essere previsti e disciplinati dalla tanto attesa legge generale sulla libertà religiosa: senza potersi qui addentrare nel merito della questione, si rinvia alle considerazioni di CARDIA, C., *Concordati e diritto comune*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1999, 1, pp. 147 ss.; COLAIANNI, N., *Per un diritto di libertà di religione costituzionalmente orientato*, in *St. Ch.*, gennaio 2007; CASUSCELLI, G., *Apunti sulle recenti proposte di legge in tema di libertà religiosa*, *ibidem*, gennaio 2007; FIORITA, N. – ONIDA, F., *Cenni critici sui nuovi progetti di legge sulla libertà religiosa*, *ibidem*, marzo 2007.

⁸⁶ Si discute in dottrina dell'esistenza del c.d. “diritto all'intesa”, che rimane tuttavia di ardua configurabilità nell'attuale contesto costituzionale: cfr. CASUSCELLI, G. – DOMIANELLO, S., *sub Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, cit., p. 526.

⁸⁷ Si vedano, in questa prospettiva, le considerazioni di BOTTA, R., *Tutela del sentimento religioso ed appartenenza confessionale nella società globale*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 98 s.; CASUSCELLI, G., *La libertà religiosa alla prova dell'Islam: la peste dell'intolleranza*, in *St. Ch.*, luglio 2008; COLAIANNI, N., *Alla ricerca di una politica del diritto sui rapporti con l'Islam (Carta dei valori e Dichiarazione di intenti)*, *ibidem*, gennaio 2009; FERRARI, A., *Laicità, separazione e “contratto” nelle relazioni fra amministrazioni pubbliche e culti in Francia. Il paradigma scolastico*, in *Dir. pubbl.*, 1999, 2, pp. 525 ss., spec. p. 544; PASQUALI CERIOLI, J., *L'indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose. Contributo allo studio del principio di distinzione degli ordini nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 15.

sito, questo, sulla cui ragionevolezza la Corte europea potrebbe avere qualcosa da obiettare⁸⁸.

1-5. I rapporti tra singolo e organizzazioni religiose. In particolare: il rapporto di lavoro.

Per concludere questa rapida disamina che ha ad oggetto la considerazione tributata dalla giurisprudenza della Corte alle organizzazioni religiose – in generale, ai soggetti collettivi che ricevono specifica tutela alla luce dell'art. 9 della Convenzione – rimane da affrontare l'esame del profilo che in principio del paragrafo precedente si è lasciato in sospeso e che concerne i rapporti tra tali movimenti e i rispettivi appartenenti.

In termini molto generali, la Corte ha affrontato questa tematica facendo ricorso a due affermazioni di principio che apparentemente sottraggono dall'ambito del suo sindacato ogni questione relativa al rapporto tra l'organizzazione e i suoi membri.

Da una parte, infatti, rileva la piena irresponsabilità convenzionale delle confessioni: posto che esse non compaiono tra i firmatari, non sono tenute a garantire al proprio interno il rispetto dei diritti previsti dalla Convenzione né l'adesione ai principi che la ispirano, ivi incluso (anzi, primo fra tutti) il principio democratico. In altre parole, tanto la Commissione quanto la Corte hanno sempre escluso ogni efficacia orizzontale diretta della Cedu – in grado cioè di vincolare *ex se* al rispetto dei propri precetti anche le organizzazioni religiose – posto che destinatari degli obblighi convenzionali sono soltanto gli Stati contraenti⁸⁹.

⁸⁸ Gli appunti della Corte potrebbero muoversi anche sul terreno (di alcune) delle motivazioni cui si ricorre *ex parte status* per escludere le rappresentanze confessionali islamiche dal tavolo delle trattative, che sono spesso riconducibili alla mancanza di un interlocutore unitario cui lo Stato possa rivolgersi per venire incontro alle richieste della controparte confessionale: cfr. BERLINGÒ, S., *La prospettiva di un'intesa con l'Islam in Italia*, in *An. der. ecl. Est.*, 1998, pp. 643 ss.

Si è visto infatti che secondo la consolidata giurisprudenza della Corte lo stato ha il dovere di mantenersi neutro e imparziale, astenendosi da ogni ingerenza nell'organizzazione interna delle confessioni, e non può costringere le diverse organizzazioni sotto un'unica *leadership* nemmeno quando la "fusione" sia preordinata (nel senso che sia posta come condizione necessaria) all'accesso a determinati benefici: cfr. *supra*, in particolare nota 62.

⁸⁹ Cfr. *X c. Danimarca* (Comm.), cit., § 1: «*the church is not obliged to provide religious freedom to its servants and members, as is the State as such for everyone within his jurisdiction*». In maniera più articolata, la Commissione ha affermato anche che «*[a]rticle 9 does not oblige the High Contracting Parties to ensure that churches within their jurisdiction grant religious freedom to their members and servants. The freedom of religion does not include the right of a clergyman, within the framework of a church in which he is working or to which he applies for a post to practise a special religious conception. If the applicant's views [are] found to be incompatible with the view generally held by the church in question the latter is not obliged to accept the applicant as its servant*» (*Karlsson c. Svezia* [Comm.], cit., § 1).

In parallelo, il divieto di ingerenza statale negli affari interni delle collettività si concretizza anche nell'incompetenza dello stato pluralista, neutrale e imparziale, a sindacare sia la legittimità delle regole che presiedono all'organizzazione interna delle confessioni, sia quella delle modalità di adesione o distacco che le comunità autonomamente si danno e impongono ai propri membri. Tale incompetenza tuttavia opera in astratto, al momento in cui la norma di organizzazione viene posta, ma non impedisce che lo stato eserciti un controllo sulle modalità concrete di applicazione della stessa e sugli effetti che ne derivano a carico dei singoli, secondo un modello ben noto all'ecclesiasticista italiano⁹⁰.

Questa affermazione della Commissione che, come si è visto (*supra*, nota 27) le è servita per escludere la legittimazione passiva delle chiese e delle confessioni nel giudizio avanti a sé, non ha mai subito smentite nella giurisprudenza della Corte.

⁹⁰ Il parallelo è con l'art. 8.2 Cost., ai sensi del quale «[l]e confessioni diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano». Tale disposizione, riconoscendo le confessioni religiose quali ordinamenti originari ed equiordinati rispetto a quello statale, pone la c.d. riserva di statuto, che consente alle confessioni (che lo desiderino) la possibilità di darsi una propria disciplina, cui corrisponde «l'abbandono da parte dello Stato della pretesa di fissarne per legge i contenuti», nonché l'esclusione «di ogni possibilità di ingerenza dello Stato nell'emanazione delle disposizioni statutarie»: così Corte cost., sent. 14-21 gennaio 1988 n. 43, in *GU I^a s.s.* n. 21 del 27 gennaio 1988, § 2 del considerato in diritto, ma si vedano anche Corte cost., sent. 25 maggio 1990, n. 259, in *GU I^a s.s.* n. 124 del 30 maggio 1990; Cons. Stato, parere 30 luglio 1986, n. 1390.

Tuttavia, la libertà statutaria incontra il limite del non contrasto con l'ordinamento giuridico – richiamo, questo, che deve intendersi riferito «solo ai principi fondamentali dell'ordinamento stesso e non anche a specifiche limitazioni poste da particolari disposizioni normative»: cfr., ancora, Corte cost., sent. 14-21 gennaio 1988 n. 43, cit., § 2 del considerato in diritto – che opererà nel momento e nella misura in cui la disposizione statutaria trovi attuazione pratica: così che qualora quest'ultima contrasti con l'ordinamento statale, essa sarà destinata all'irrelevanza e lo Stato sarà libero di valutare, alla luce della propria normativa, il comportamento tenuto nell'osservanza del precetto confessionale alla stregua di qualsiasi altro fatto giuridico. Così, secondo CASUSCELLI, G., *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, cit., pp. 219 ss., il limite in esame deve intendersi riferibile esclusivamente alla «organizzazione delle confessioni nel suo momento dinamico, nel suo svolgersi e realizzarsi autoritativamente in conformità alle norme dell'ordinamento confessionale nei confronti dei componenti»; in modo analogo, BERLINGÓ, S., voce *Fonti del diritto ecclesiastico*, cit., pp. 462 ss., rileva che nell'art. 8, 2° comma, Cost., dovrebbe leggersi «una sorta di “riserva di statuto” che – nei limiti del “non contrasto”, riconducibili alla stessa Costituzione – consente alle confessioni medesime di penetrare nell'ambito di rilevanza dell'ordinamento dello Stato, con proiezioni normative capaci di resistere – alle condizioni di cui si è detto – anche a norme aventi forza o valore di legge, e dunque derivanti da fonti “primarie”», purchè non espressive di un diverso valore costituzionale; con la precisazione che il limite opererebbe esclusivamente «quando, attraverso concreti comportamenti, si voglia dar seguito, per ambiti di vigenza (spazialmente) determinati nell'ordine dello Stato, a pretese normative dell'“organizzazione” confessionale, in violazione di quell'ordine. Per tanto, si tratta di un limite che potrà essere fatto valere *ex post* e volta per volta; non già di un criterio che possa giustificare indiscriminate e aprioristiche esclusioni o selezioni di interi ordinamenti confessionali».

In argomento, talora espressivi di posizioni non coincidenti con quelle (attualmente maggioritarie) appena esposte, si vedano anche FINOCCHIARO, F., *sub Art. 8*, cit., pp. 405 ss.; BOTTA, R., *sub Confessioni religiose. I) Profili generali*, in *Enc. giur.*, vol. VIII, 1994; BERLINGÓ, S., voce *Fonti del diritto ecclesiastico*, cit., pp. 462 ss.; PASQUALI CERIOLO, J., *L'indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose. Contributo allo studio del principio di distinzione degli ordini nell'ordinamento italiano*, cit., pp. 66 ss., p. 129, p. 167; TEDESCHI, M., *Manuale di diritto ecclesiastico*, Torino, Giappichelli, 2004³, pp. 88 ss.; COLAIANNI, N., *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costi-*

Per quanto riguarda il rispetto degli obblighi convenzionali, ciò comporta che le affermazioni di principio richiamate poco sopra finiscono per essere quasi svuotate di contenuto, poiché lo stato è tenuto, in virtù degli obblighi che gli derivano dall'aver stipulato la Convenzione, a vigilare affinché i diritti in essa garantiti siano rispettati anche all'interno delle organizzazioni. In altre parole, salva la libertà individuale di accettare su base volontaria l'applicazione dei precetti confessionali anche quando gliene derivino effetti sfavorevoli (e negli ovvi limiti di disponibilità, fissati dalla legge dello stato, dei diritti caso per caso rilevanti), l'appartenenza religiosa del singolo non può fungere da schermo, consentendo allo stato di sottrarsi al proprio dovere di tutelarne i diritti fondamentali, cosicché la Convenzione si trova a operare anche all'interno delle organizzazioni religiose seppur in via mediata, per interposizione statale.

Lasciando da parte le questioni legate al rispetto degli altri diritti convenzionali e concentrando l'attenzione sull'estrinsecazione della libertà religiosa del singolo all'interno del gruppo cui appartiene, possiamo rilevare come la Corte abbia avuto modo di affrontare il tema del bilanciamento tra libertà religiosa del singolo e libertà "organizzata" con esclusivo riferimento alle fasi dell'adesione al gruppo e del suo abbandono. Posto infatti che non avrebbe senso discutere di autonomia confessionale se all'istituzione non fosse consentito imporre il rispetto della propria ortodossia⁹¹ e che, di converso, ciascuno dovrebbe essere libero di abbracciare le credenze (quindi, di aderire alla confessione) che preferisca e magari in seguito mutare orientamento, la Corte ha ritenuto che la coscienza religiosa del singolo sia sufficientemente protetta qualora quest'ultimo sia effettivamente libero di aderire a una data chiesa o di abbandonarla nel momento in cui non ne condivida più l'ispirazione: pertanto, mentre la confessione rimane libera di disciplinare come crede le modalità di adesione e di espulsione dei propri membri⁹², sugli Stati contraenti incombe tuttavia l'obbligo di vigilare affinché l'opzione individuale, in queste fasi "di transizione" durante le quali si costituisce o

tuzione, cit., pp. 128 s.; CARDIA, C., *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 183. Con specifico riguardo alla fase dell'abbandono della (o da parte della) organizzazione religiosa di appartenenza, si veda invece COLAIANNI, N., *Sull'ammissibilità e i limiti del sindacato giurisdizionale sui provvedimenti spirituali e disciplinari delle autorità confessionali*, in *Oliv*, 2004; LICASTRO, A., *L'intervento del giudice nelle formazioni sociali religiose a tutela dei diritti del fedele espulso*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2005, 3, pp. 880 ss.

⁹¹ Si vedano, a questo proposito, la giurisprudenza e la dottrina richiamate *supra*, nota 26.

⁹² Cfr. *Svyato-Mykhaylivska Parafiya c. Ucraina* (Sez. V), cit., § 150: «[t]he Court reiterates that religious associations are free to determine at their own discretion the manner in which new members are admitted and existing members excluded. The internal structure of a religious organisation and the regulations governing its membership must be seen as a means by which such organisations are able to express their beliefs and maintain their religious traditions».

viene meno il rapporto individuo-confessione, non venga impedita o coartata da chie-chessia⁹³. Ne risulta che nel conflitto tra la volontà del singolo e quella del gruppo pre-vale talvolta la prima – poiché l'individuo è libero di non aderire all'organizzazione e, qualora vi si sia aggregato, di abbandonarla – e talaltra la seconda, in ragione del fatto che al singolo non è data tutela contro la decisione confessionale di negargli l'adesione o espellerlo.

Altra questione, che si svolge su un piano più pratico e pertanto si presta meno di quelle già esaminate a individuare principi di portata generale – e tuttavia assume forse maggiore rilevanza rispetto alle prime poiché la Corte ha avuto numerose occasioni per occuparsene direttamente – concerne i rapporti di lavoro che coinvolgono (di solito, in qualità di soggetto datoriale) le c.d. organizzazioni di tendenza religiosamente qualifi-cate⁹⁴. Anche in questi casi le fattispecie esaminate dalla Corte riconducono al tema dei rapporti tra individuo e organizzazione religiosa di appartenenza; tuttavia le accomuna la circostanza che vede assumere rilevanza quale parte di questo rapporto non già la confessione *tout court* bensì uno dei suoi enti esponenziali, dotato di soggettività giuri-dica secondo il diritto interno dello stato di volta in volta interessato. Si dà per scontato, poi, che vi sia incompatibilità tra le posizioni giuridiche che fanno capo all'ente e quel-le fatte valere dal singolo, e che il sindacato della Corte operi solo sul ruolo di gestione

⁹³ In argomento cfr. MARGIOTTA BROGLIO, F., *La protezione internazionale della libertà religiosa nella convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 83 s.; VENTURA, M., *La laicità dell'Unione europea*, cit., pp. 82 ss.; MARTÍNEZ-TORRÓN, J., *La giurisprudenza degli organi di Strasburgo sulla libertà religiosa*, cit., pp. 339 s. e 354 ss.; PARISI, M., *Orientamenti della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in tema di libertà religiosa*, cit., p. 143; ID., *La tutela giurisdizionale del fenomeno religioso in Europa*, cit., p. 181; VERMEULEN, B., *Freedom of thought, conscience and religion (Article 9)*, cit., pp. 766 s.; TORFS, R., *Stati e Chiese nella Comunità europea*, cit., p. 29; MORVIDUCCI, C., *La protezione della libertà religiosa nel sistema del Consiglio d'Europa*, cit., pp. 68 ss. e p. 81, e ivi bibliografia e giurisprudenza richiamate. Da ultimo, sul tema dei rapporti tra stati e confessioni religiose e tra singolo e organizzazione di appartenenza (e dei possibili conflitti tra i rispettivi diritti), si veda LEIGH, I., *Balancing religious autonomy and other human rights under the European Convention*, in *Oxf. Journ. Law Rel.*, 2012, 1, pp. 109 ss.: ivi anche ampia e aggiornata bibliografia.

⁹⁴ Con la denominazione di «organizzazioni di tendenza» – talora sostituita nella dottrina italiana da quella (tecnicamente imprecisa se si guarda alla nozione di azienda *ex art. 2555 cod. civ.*) di «azienda di tendenza» – si suole riferirsi a soggetti collettivi il cui unico tratto comune si identifica nello svolgimento di un'attività ideologicamente orientata o nel perseguimento, quale proprio fine istituzionale, della diffusione di una data tendenza o ideologia di natura politica, sindacale, scientifica, artistica, filosofica o religiosa; in altre parole, la nozione fa riferimento a tutti i casi nei quali la produzione di beni o l'erogazione di servizi si coniuga inscindibilmente a determinate finalità di natura ideologica. Valore paradigmatico *in subiecta materia* ha assunto e assume la speculazione relativa alle organizzazioni confessionali, in quanto si osserva come le confessioni religiose mostrino una caratterizzazione ideologica generalmente più spiccata di quanto avvenga all'interno di altre forme aggregazionali, così che la declinazione religiosa delle finalità istituzionali proprie di un'organizzazione costituisce una sorta di «titolo privilegiato» per qualificarla «di tendenza».

e risoluzione del contrasto, che lo stato deve svolgere anche nel rispetto degli obblighi che gli derivano dalla Convenzione⁹⁵.

In termini molto generali, è possibile dire che la trasposizione sul piano giuslavoristico degli schemi e dei principi appena enunciati ne muta in modo sensibile la portata alterando, rispetto a quanto appena visto, l'equilibrio del rapporto individuo-organizzazione a vantaggio del primo, che somma in sé le qualifiche di membro e di lavoratore, con le connesse posizioni giuridiche azionabili⁹⁶. Tuttavia la circostanza che

⁹⁵ Una fattispecie particolare, nella quale non era riscontrabile il contrasto di cui sopra e che poneva il problema (non tanto di quale sia il limite alle ingerenze legittime dello stato negli affari interni delle confessioni, quanto) di valutare fino a che punto lo stato potrebbe essere tenuto a derogare a disposizioni di legge interne per venire incontro a legittime richieste ed esigenze delle organizzazioni religiose, è stata affrontata dalla Corte nel caso *El Majjaoui e Stichting Toubha Moskee c. Olanda* (GC), ric. 25525/03, sent. 20 dicembre 2007. Si trattava del mancato rilascio, da parte delle autorità olandesi, del permesso di lavoro a un cittadino marocchino che una associazione musulmana locale aveva prescelto per lo svolgimento delle funzioni di *imam*. La pronuncia in sé non fornisce spunti di particolare interesse, in quanto la Corte si limita ad accogliere la richiesta di stralciare il procedimento dal ruolo, allegandosi da parte governativa l'intervenuta composizione stragiudiziale in seguito al rilascio del permesso di lavoro. Si fa apprezzare, piuttosto, l'annessa opinione dissenziente dei giudici Zupančič, Zagrebelsky e Myjer, i quali ritengono che la fattispecie in esame, rilevando non solo la posizione del singolo ma anche quella di un'associazione religiosa titolare di diritti *ex art. 9.1*, avrebbe dovuto essere affrontata dalla Corte non solo nella prospettiva dell'accesso di un cittadino straniero al mercato del lavoro olandese, ma altresì in quella della privazione di fatto subita dall'associazione e dai suoi membri per il periodo durante il quale non hanno potuto godere dell'assistenza della persona che avevano liberamente scelto quale proprio *i-mam*: secondo i tre giudici, pertanto, eludendo l'esame dei profili di merito la Corte avrebbe perso una preziosa occasione per fornire indicazioni sull'esatta configurabilità, nella fattispecie e in casi analoghi, di restrizioni – si badi: restrizioni legittime – ai sensi dell'art. 9.2.

Qualche analogia con il caso appena visto è riscontrabile nella vicenda *Perry*: il ricorrente, cittadino statunitense pastore di una Chiesa protestante, lamentava una violazione dell'art. 9 per essergli stato negato senza motivazione specifica il rilascio del permesso di soggiorno in ragione della sua appartenenza religiosa. La vicenda, dalla quale emergevano anche evidenti profili di rilevanza della dimensione collettiva e istituzionalizzata della libertà religiosa – poiché il mancato rilascio del permesso di soggiorno determinava l'impossibilità per la comunità religiosa di affidarsi al soggetto prescelto per assolvere le funzioni di pastore – è stata tuttavia risolta dalla Corte sotto il profilo della mancanza della base legale (sulla quale si veda *infra*, § 2-2): cfr. *Perry c. Lettonia* (Sez. III), ric. 30273/03, sent. 8 novembre 2007, § 65. Allo stesso modo, il carattere di «necessarietà in una società democratica» della limitazione non è stato esaminato dalla Corte nella sentenza *Nolan and K. C. Russia* (Sez. I), ric. 2512/04, sent. 12 febbraio 2009, relativa a una fattispecie a sua volta molto simile a quelle appena richiamate, in quanto lo «scopo legittimo» invocato dallo Stato resistente a sostegno del diniego del permesso di ingresso nel territorio russo non era compreso nell'elencazione – da ritenersi tassativa – contenuta nell'art. 9.2: cfr. *infra*, § 2-2, spec. nota 157.

⁹⁶ L'esistenza di un rapporto di lavoro, in altre parole, impedisce che la relazione tra singolo e organizzazione sia completamente disciplinata dal diritto confessionale, e ne attrae in parte la regolamentazione sotto il «cappello» del diritto civile (e, per suo tramite, del diritto convenzionale): cfr. *Schüth c. Germania* (Sez. V), ric. 1620/03, sent. 23 settembre 2010, § 70, laddove la Corte afferma che «[l]a Cour observe [...] que, d'après les principes établis par la Cour constitutionnelle fédérale, une Eglise peut exiger de ses employés le respect de certains grands principes, mais que cela ne signifie pas pour autant que le statut juridique d'un employé d'une Eglise soit 'cléricalisé' et que la relation de travail fondée sur le droit civil se transforme en un statut ecclésiastique qui s'empare de l'employé et englobe sa vie privée entière».

Da ultimo, si sono occupate del tema EVANS, C. – HOOD, A., *Religious autonomy and labour law: a comparison of the jurisprudence of the United States and the European Court of Human Rights*, in *Oxf. Journ. Law Rel.*, 2012, 1, pp. 81 ss.

la controparte negoziale sia un'organizzazione di tendenza, per di più confessionale o filosofica, gioca a svantaggio del lavoratore, che in ragione di ciò vede parzialmente limitate le proprie tutele rispetto a quelle previste dal diritto comune. Così che, con qualche semplificazione, è possibile dire che la posizione del lavoratore incontra, nel conflitto con quella del datore-organizzazione di tendenza, una tutela giuridica più efficace di quella riconosciuta al semplice fedele nella dinamica dei suoi rapporti con la confessione religiosa cui appartiene, ma meno intensa di quella che avrebbe davanti a un soggetto datoriale disciplinato dal diritto comune⁹⁷.

Posto che le ipotesi statisticamente più frequenti – al punto da costituire il terreno d'elezione di ogni speculazione relativa alla materia in esame – di conflitto tra lavoratore e organizzazione di tendenza sono quelle del c.d. “licenziamento ideologico”⁹⁸, ed escluso dal campo di nostro interesse ogni caso in cui il licenziamento non sia appunto fondato sull'incompatibilità tra l'ideologia datoriale e le convinzioni (reali, o apparenti) del lavoratore, è possibile rilevare come la Corte abbia sempre appuntato le proprie osservazioni non già su tale incompatibilità, quanto sulle caratteristiche del procedimento che conduce alla cessazione del rapporto di lavoro. Escluso cioè in linea di principio che lo stato (e, di conseguenza, la Corte stessa) possa sindacare sull'esistenza e sulla portata del contrasto tra le posizioni ideologiche dell'individuo e quelle dell'organizzazione di tendenza (che, su questo punto specifico, non può non avere l'ultima parola, se si vuole evitare un'illegittima ingerenza dello stato nell'autonomia

⁹⁷ La stessa nozione di organizzazione di tendenza, fin dalla sua origine che risale alla riflessione della dottrina giuridica tedesca di inizio '900, è strumentale all'introduzione di deroghe alla comune disciplina giuslavoristica, in funzione di una tutela più accentuata di determinate finalità ideologiche: posto che ogni soggetto collettivo fruisce, per la realizzazione dei propri fini, del lavoro individuale, e posto altresì che ogni rapporto di lavoro è soggetto a una normativa che ne disciplina i diversi profili disegnando un dato contemporamento tra tutela del lavoratore e tutela del datore di lavoro, si affaccia l'idea che l'equilibrio così delineato dalla normativa di diritto comune possa e debba essere alterato a vantaggio del soggetto datoriale – o, in rarissimi casi, del lavoratore, come accade con la “clausola di coscienza” contenuta nei contratti collettivi dei giornalisti – quando quest'ultimo si faccia, appunto, portatore istituzionale di una “tendenza” riguardata con particolare favore dal legislatore.

⁹⁸ Un caso recentissimo, che aveva riguardo non già alla fase di cessazione del rapporto bensì al suo svolgimento, concerneva la costituzione di un sindacato di chierici e laici, dipendenti dell'ente confessionale (*Sindicat Păstorul Cel Bun c. Romania* [Sez. III], ric. 2330/09, sent. 31 gennaio 2012). Affrontandone l'esame esclusivamente sotto il profilo dell'art. 11 Conv. la Corte ha ritenuto che, date le circostanze – il sindacato si proponeva esclusivamente di tutelare i diritti e gli interessi economici e sociali degli aderenti, nel pieno rispetto dell'ortodossia religiosa datoriale e delle conseguenti modalità di diffusione della tendenza – il diniego di riconoscimento della personalità giuridica non rispondeva a un «bisogno sociale imperativo» e non fosse giustificato dalla necessità di garantire l'autonomia organizzativa interna della confessione religiosa; ricordando anche che l'esistenza di un rapporto di lavoro impedisce al diritto confessionale di sottrarre al diritto civile la disciplina di ogni profilo di rilevanza della relazione gruppo-individuo, ha concluso, pertanto, accertando una violazione dell'art. 11 Conv. A commento della sentenza può vedersi HERVIEU, N., *Liberté syndicale (art. 11 CEDH): conflit entre le droit de fonder un syndicat et le principe d'autonomie des communautés religieuses*, in *St. Ch.*, marzo 2012.

organizzativa interna dell'ente, che priverebbe quest'ultimo della libertà di conformarsi alla tendenza confessionale, filosofica o ideologica propugnata⁹⁹), la Corte ha sempre concentrato la propria attenzione sull'aspetto procedurale delle vicende sottoposte al suo sindacato, onde verificare che lo stato interessato non si limiti a prendere atto acriticamente delle decisioni datoriali ma garantisca quantomeno la "parità delle armi" tra lavoratore e datore nella forma del contraddittorio procedimentale: in altre parole, ha

⁹⁹ Non siamo lontani, come si vede, dal bilanciamento tra diritti dell'individuo e diritti dell'organizzazione operato dalla Corte costituzionale italiana nel c.d. "caso Cordero", con la sentenza 14 dicembre 1972, n. 195 (in *GU* n. 3 del 3 gennaio 1973), che ha incontrato la «singolare fortuna» di essere recepita nel Protocollo addizionale all'Accordo del 1984: cfr. ALBISETTI, A., *sub Diritto ecclesiastico italiano*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. V, 1990, pp. 236 ss., spec. p. 242. Si veda anche DOMIANELLO, S., *Giurisprudenza costituzionale e fattore religioso. Le pronunce della Corte costituzionale in materia ecclesiastica (1957-1986)*, Milano, Giuffrè, 1987, pp. 19 s.; *ibidem*, pp. 254 ss., si rinvia anche per la bibliografia essenziale, alla quale può aggiungersi quella richiamata da FALCHI, F., *La sentenza 195/1972 della Corte costituzionale punto di svolta per il «gradimento» dei docenti dell'Università Cattolica*, in *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, cit., pp. 159 ss.

In questa sede è sufficiente limitarsi a rilevare come sia diffusa in dottrina l'affermazione che nel 1972 la Corte costituzionale abbia riconosciuto la prevalenza del diritto dell'Università sul diritto del docente: in questo senso sembrano orientate le considerazioni di LARICCIA, S., *Libertà delle università ideologicamente impegnate e libertà d'insegnamento*, in *Giur. cost.*, 1972, pp. 2177 ss., *passim* e in particolare pp. 2182 e 2194; MIRABELLI, C., *Riflessioni sulle università di tendenza*, in *Organizzazioni di tendenza e formazione universitaria*, a cura di A. G. CHIZZONITI, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 19 ss., part. p. 21; CASSESE, S. – MURA, A., *sub Art. 33-34*, in *Comm. Cost., Rapporti etico-sociali. Art. 29-34*, 1976, pp. 210 ss., sul punto p. 251; BARILE, P., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, Il Mulino, 1984, p. 231; SEPE, O., voce *Università degli Studi. I) Diritto pubblico*, in *Enc. giur.*, vol. XXXII, 1994, p. 9; ONIDA, F., *Il problema delle organizzazioni di tendenza nella direttiva 2000/78/EC attuativa dell'art. 13 del Trattato sull'Unione Europea*, in *Dir. eccl.*, 2001, 1, pp. 905 ss., spec. p. 917; TALAMANCA, A., *sub Università degli studi. II) Università e Istituti superiori di istruzione confessionali*, in *Enc. giur.*, vol. XXXII, 1994, pp. 10 s., che richiama sul punto l'opinione di CRISAFULLI, V., *Libertà d'insegnamento e Concordato*, in *Riv. giur. scuola*, 1973, pp. 18 ss.; ZANNOTTI, L., *Quando manca la libertà nella scuola. Una riflessione dopo l'ennesimo caso di dissenso dentro l'Università cattolica*, in *Dir. eccl.*, 1999, I, pp. 1057 ss., sul punto p. 1064; FALCHI, F., *La sentenza 195/1972 della Corte costituzionale punto di svolta per il «gradimento» dei docenti dell'Università Cattolica*, cit., pp. 161 s.; BENIGNI, R., *L'identità religiosa nel rapporto di lavoro. La rilevanza giuridica della "fede" del prestatore e del percettore d'opera*, Napoli, Jovene, 2008, pp. 191 s.

Tuttavia, sembra aderente al percorso ricostruttivo seguito dalla Corte anche l'idea che quest'ultima nel 1972 abbia evitato – seppur ricorrendo a uno di quegli esercizi di fine dialettica che non è raro rinvenire nella giurisprudenza costituzionale – di assumere una posizione circa la prevalenza in astratto di una delle due posizioni soggettive, poiché lo schema utilizzato non è quello del bilanciamento tra diversi diritti che presuppone la preminenza – secondo lo schema dell'*aut/aut* – dell'uno sull'altro, bensì quello della massimizzazione complessiva della tutela concreta (di diritti uguali e reciproci). In altre parole la Corte si è trovata a scegliere tra due opzioni: la prima – che avrebbe dovuto passare per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 38 del Concordato – avrebbe garantito soddisfazione al diritto del docente escludendo *in toto* la libertà dell'Università; la seconda – che il Giudice delle leggi ha poi abbracciato – avrebbe determinato la piena garanzia della libertà dell'Ateneo alla quale si sarebbe accompagnata (non la violazione bensì) la semplice limitazione della libertà del docente: cfr. Corte cost., sent. 14 dicembre 1972, n. 195, cit., § 6. Come si vede, la scelta operata dalla Corte costituzionale – che, vale la pena di ricordare, non riguarda la sola Università Cattolica ma «ha validità più generale», e pertanto si attaglia a qualsiasi istituto d'istruzione confessionale o ideologicamente orientato – lascia impregiudicata la questione dell'eventuale preminenza di un diritto sul suo reciproco e anzi, da un punto di vista squisitamente logico, tale scelta può considerarsi rigorosa solo dando per presupposto che i due diritti godano di pari o analoga rilevanza costituzionale. In dottrina, su questo punto, può vedersi FINOCCHIARO, F., *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 168; SEVERI, F. S., *L'Università Cattolica del Sacro Cuore davanti ai giudici*, in *Dir. eccl.*, 1973, II, pp. 163 ss., spec. pp. 168 ss., e ivi bibliografia.

spostato il *focus* dalla tutela della libertà religiosa a quella giurisdizionale, dall'art. 9 all'art. 6¹⁰⁰.

Paradigmatica dell'orientamento in esame, che ha poi trovato conferme in successive pronunce¹⁰¹, è la sentenza emessa nei riguardi del nostro Paese nel caso *Lombardi Vallauri*¹⁰², concernente il “licenziamento”¹⁰³ di un docente dell'Università cattolica del Sacro Cuore¹⁰⁴ in seguito al venir meno – per contrasto tra le posizioni dottrina-

¹⁰⁰ L'art. 6.1 della Convenzione esordisce stabilendo che «[o]gni persona ha diritto ad un'equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole, davanti ad un tribunale indipendente e imparziale e costituito per legge, che decide sia in ordine alla controversia sui suoi diritti e obblighi di natura civile». A commento della disposizione in esame si vedano, per tutti, JACOBS, F. G. – OVEY, C. – WHITE, R., *The European Convention on Human Rights*, cit., pp. 158 ss.; SOYER, J.-C. – DE SALVIA, M., *sub Article 6*, cit., pp. 239 ss.; CHIAVARIO, M., *sub Art. 6*, cit.; FOCARELLI, C., *Equo processo e Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Contributo alla determinazione dell'ambito di applicazione dell'art. 6*, Padova, Cedam, 2001, e ivi bibliografia.

¹⁰¹ Si vedano, per esempio, *Obst c. Germania* (Sez. V), ric. 425/03, sent. 23 settembre 2010; *Schiith c. Germania* (Sez. V), cit.; *Siebenhaar c. Germania* (Sez. V), ric. 18136/02, sent. 3 febbraio 2011; *Baudler c. Germania* (Sez. V), ric. 38254/04, dec. 6 dicembre 2011; *Müller c. Germania* (Sez. V), ric. 12986/04, dec. 6 dicembre 2011; *Reuter c. Germania* (Sez. V), ric. 39775/04, dec. 6 dicembre 2011.

¹⁰² *Lombardi Vallauri c. Italia* (Sez. II), ric. 39128/05, sent. 20 ottobre 2009.

¹⁰³ A rigore, nel caso di *Lombardi Vallauri* quello occorso nel 1998 non fu licenziamento bensì mancato rinnovo del contratto, poiché il docente era titolare dal 1976 dell'insegnamento di Filosofia del diritto in virtù di contratti annuali. Il richiamo formale a questa circostanza, operato dai giudici amministrativi italiani al fine di escludere che *Lombardi Vallauri* avesse maturato qualsivoglia aspettativa in virtù di una già raggiunta condizione, è stato invece aggirato dalla Corte europea, che ha operato come se si trattasse di recesso datoriale incidente su rapporto di lavoro già costituito a tempo indeterminato: cfr. *Lombardi Vallauri c. Italia*, cit., § 38, là dove si afferma che «s'il est vrai que le requérant était à chaque fois signataire de contrats temporaires, le renouvellement de ceux-ci pendant plus de vingt ans et la reconnaissance des qualités scientifiques du requérant par ses collègues témoignent de la solidité de sa situation professionnelle». Questo tipo di approccio – peraltro criticato nell'opinione dissenziente del giudice portoghese Cabral Barreto – non sembra peraltro aver spostato in modo determinante gli equilibri della decisione: se infatti può essere stato decisivo nel permettere alla Corte di valutare l'esistenza di una violazione dell'art. 10, di converso si può fondatamente ritenere che una diversa considerazione di questo elemento non avrebbe condotto a esiti differenti quanto alla ritenuta violazione dell'art. 6.

¹⁰⁴ L'Ateneo milanese, eretto nel 1920 con decreto della Sacra Congregazione dei seminari e delle università degli studi e successivamente riconosciuto con R.D. 2 ottobre 1924, n. 1661 (in *GU* n. 256 del 31 ottobre 1924), è sì “organizzazione di tendenza”, ma dotata di un regime peculiare che la distingue dalle altre appartenenti al genere: è infatti un'università libera che gode della personalità giuridica di diritto pubblico, cui si accompagna l'autonomia amministrativa, finanziaria, didattica e disciplinare, nel quadro del sistema nazionale di istruzione superiore (cfr. art. 1, R.D. 30 settembre 1923, n. 2102, «Disposizioni sull'ordinamento della istruzione superiore», in *GU* n. 239 dell'11 ottobre 1923). In virtù della qualificazione dell'Ateneo alla stregua di ente pubblico non economico, il rapporto che lo lega al personale ivi docente è a pieno titolo riconducibile al pubblico impiego e lo *status* dei professori è equiparato a tutti gli effetti a quello dei loro colleghi in forza presso le Università statali: ciò determina una piena corrispondenza di diritti e di doveri nonché, per esempio, l'identità delle regole che presiedono all'assunzione a mezzo di concorsi pubblici, alla partecipazione dei docenti alle commissioni statali di concorso, all'immissione in ruolo e alla progressione di carriera, al trattamento economico.

Sul regime giuridico dell'Università Cattolica all'interno dell'ordinamento italiano e sullo *status* del personale docente si vedano TALAMANCA, A., *sub Università degli studi. II) Università e Istituti superiori di istruzione confessionali*, cit., pp. 9 ss.; PUNZI NICOLÒ, A. M., *sub Università confessionali*, in *Enc. dir.*, vol. XLV, 1992, pp. 858 ss.; MANTINEO, A., *Le Università Cattoliche nel diritto della Chiesa e dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1995, pp. 81 ss.: ivi ampi richiami normativi e giurisprudenziali. Più in generale, sulle tematiche concernenti il ruolo delle organizzazioni di tendenza (anche) confessionali sia

li del docente e quelle dell'Ateneo, conformantesi all'ortodossia cattolica romana – del «gradimento» ecclesiastico previsto per accedere alla docenza presso tale Ateneo¹⁰⁵. Esclusa dai giudici amministrativi italiani ogni possibilità di sindacare in sede giurisdizionale il mancato rilascio del gradimento da parte dell'autorità ecclesiastica e la sostanziale carenza di motivazione che lo inficiava¹⁰⁶, gli appunti della Corte europea si muovono come anticipato proprio sull'inefficienza manifestata dallo Stato italiano nel tutelare il diritto al contraddittorio, che dovrebbe invece essere garantito al massimo livello quando sia in gioco qualcosa più della semplice appartenenza confessionale (nel caso di specie: il rapporto di lavoro e i suoi effetti a carico delle parti). In altre parole, la Corte europea non contesta il difetto di motivazione del provvedimento canonico, rilevando che nell'art. 10 dell'Accordo del 1984 non è rinvenibile alcun obbligo di segno diverso a carico dell'autorità confessionale; il suo sindacato si rivolge piuttosto all'operato del Consiglio di Facoltà e dei giudici amministrativi che, pur non potendo estendere le proprie valutazioni alla legittimità delle posizioni dottrinali di Lombardi Vallauri sotto il profilo dell'ortodossia, avrebbero dovuto verificare l'esistenza di una motivazione alla base del mancato rilascio del gradimento, sulla quale fosse data al diretto interessato la possibilità effettiva di contraddire. Così ragionando, la Corte afferma la propria competenza a sindacare ai sensi dell'art. 6 l'operato delle autorità giudiziarie interne, quando queste ultime abbiano giurisdizione su un atto – in questo caso, la decisione del Consiglio di Facoltà – a mezzo del quale si producano gli effetti giuri-

all'interno del sistema nazionale di istruzione universitaria, sia in chiave comparatistica, si veda *Organizzazioni di tendenza e formazione universitaria*, cit.

¹⁰⁵ L'art. 10.3 dell'Accordo di revisione del Concordato lateranense, reso esecutivo con L. 25 marzo 1985 n. 121 (pubbl. in *GU* n. 85 del 10 aprile 1985), riprende – con qualche modifica che ai nostri fini può essere considerata marginale – l'art. 38 del precedente Concordato, e stabilisce che «[l]e nomine dei docenti dell'Università Cattolica del Sacro Cuore e dei dipendenti istituti sono subordinate al gradimento, sotto il profilo religioso, della competente autorità ecclesiastica». Il gradimento è concesso (e, nel caso, revocato) dalla Congregazione per l'educazione cattolica (dei seminari e degli istituti di studi), sulla quale può vedersi CARDIA, C., *Il governo della Chiesa*, Bologna, Il Mulino, 2002, pp. 134 s.; BERTONE, T., *La Congregazione per l'educazione cattolica (dei seminari e degli istituti di studi)*, in *La Curia Romana nella Cost. Ap. «Pastor Bonus»*, a cura di P. A. BONNET, C. GULLO, Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 1990, pp. 379 ss.

¹⁰⁶ TAR Lombardia, Sez. II, 27 ottobre 2001 n. 7027, pubblicata in *Trib. amm. reg.*, 2001, I, pp. 4059 ss., e massimata in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2002, 3, p. 806. Notazioni critiche, specialmente sotto il profilo della denegata garanzia del contraddittorio nel procedimento canonico, in LUGLI, M., *Sul "caso" Lombardi Vallauri: il problema della libertà di insegnamento in Italia*, in *Bioetica*, 2002, 4, pp. 797 ss.

Le conclusioni del TAR sono state avallate in appello da Cons. Stato, Sez. VI, 18 aprile 2005 n. 1762, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2005, 3, pp. 803 ss., con nota di PEDULLÀ, L., *Il «gradimento» dell'autorità ecclesiastica costituisce presupposto di legittimità della nomina del docente dell'Università Cattolica del Sacro Cuore*, pp. 788 ss.: secondo i giudici di Palazzo Spada l'atto con il quale la Santa Sede nega il gradimento al docente non è suscettibile di sindacato da parte degli organi accademici dell'Ateneo milanese né da parte del giudice italiano, in quanto esso costituirebbe «fatto estraneo all'ordinamento italiano [...] riconducibile ad un'Autorità [...] i cui atti non sono impugnabili innanzi ad un giudice italiano».

dici di una decisione promanante da un ordinamento non vincolato al rispetto della Convenzione¹⁰⁷.

In maniera non dissimile da quanto precedentemente accaduto nel caso *Pellegrini*¹⁰⁸, anche nella vicenda appena esaminata il sindacato della Corte è pertanto riconducibile al mancato rispetto delle garanzie processuali davanti alle giurisdizioni interne¹⁰⁹, nel momento in cui queste si trovano a conoscere degli effetti prodotti nell'ordinamento interno da provvedimenti (anche) confessionali¹¹⁰: sembra difficile contestare l'affermazione – che pure deve essere fatta con le opportune cautele – che tale giurisprudenza si muova nel segno di una limitata sindacabilità degli *interna corporis* delle confessioni religiose, in tutti i casi in cui da essi possano discendere effetti civili negli ordinamenti degli Stati firmatari della Convenzione¹¹¹.

¹⁰⁷ Cfr. *Lombardi Vallauri c. Italia* (Sez. II), cit., § 67: «[e]n ce qui concerne l'étendue de l'examen du grief considéré, la Cour relève d'abord que, dans la mesure où un acte émanant d'un Etat non partie à la Convention a produit des effets juridiques dans le cadre de la décision du Conseil de faculté, qui, elle, relève de la compétence des autorités judiciaires internes, il lui incombe de vérifier si les décisions desdites autorités ont respecté les droits du requérant garantis par l'article 6 § 1 de la Convention».

¹⁰⁸ *Pellegrini c. Italia* (Sez. II), ric. 30882/96, sent. 20 luglio 2001.

¹⁰⁹ Il collegamento tra il caso *Lombardi Vallauri* e il caso *Pellegrini*, sotto il profilo dell'insufficienza delle garanzie processuali approntate dall'ordinamento interno all'atto di riconoscere effetti a provvedimenti canonici non giurisdizionali, era già stato rilevato da ONIDA, F., *Ultime considerazioni sul caso Lombardi c. Università Cattolica*, in *Oliv*, giugno 2005, p. 1, che auspicava infatti un pronunciamento della Corte europea anche sulla vicenda del docente dell'Ateneo milanese.

¹¹⁰ La vicenda *Pellegrini* concerneva il riconoscimento *ex art.* 8.2 dell'Accordo di revisione del Concordato lateranense di una sentenza canonica di nullità del matrimonio per *consanguinitas*. La controversia muoveva da premesse per molti versi analoghe, in prospettiva processualistica, a quelli del caso *Lombardi Vallauri*: Pellegrini lamentava infatti di essere stata convocata davanti al tribunale ecclesiastico senza essere stata previamente avvertita della *actio nullitatis* intentata dal coniuge e degli argomenti che la sostenevano e di non aver potuto esercitare, in ragione di ciò e del carattere sommario della procedura avanti al tribunale – che le aveva impedito sia di presenziare all'assunzione delle prove sia l'accesso completo agli atti di causa – un effettivo contraddittorio.

¹¹¹ Cfr. *Pellegrini c. Italia* (Sez. II), cit., § 40: «[t]he Court notes at the outset that the applicant's marriage was annulled by a decision of the Vatican courts which was declared enforceable by the Italian courts. The Vatican has not ratified the Convention and, furthermore, the application was lodged against Italy. The Court's task therefore consists not in examining whether the proceedings before the ecclesiastical courts complied with Article 6 of the Convention, but whether the Italian courts, before authorising enforcement of the decision annulling the marriage, duly satisfied themselves that the relevant proceedings fulfilled the guarantees of Article 6. A review of that kind is required where a decision in respect of which enforcement is requested emanates from the courts of a country which does not apply the Convention. Such a review is especially necessary where the implications of a declaration of enforceability are of capital importance for the parties». Su questo punto, in dottrina, MIRABELLI, C., *Introduzione*, in *La sentenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo del 20 luglio 2001*, cit., pp. 3 ss., spec. p. 4.

Analogamente, *Lombardi Vallauri c. Italia* (Sez. II), cit., § 67: «dans la mesure où un acte émanant d'un Etat non partie à la Convention a produit des effets juridiques dans le cadre de la décision du Conseil de faculté, qui, elle, relève de la compétence des autorités judiciaires internes, il lui incombe de vérifier si les décisions desdites autorités ont respecté les droits du requérant garantis par l'article 6 § 1 de la Convention».

Per concludere, l'ampiezza dell'angolo visuale dal quale la Corte ha mostrato di affrontare il tema della tutela dei soggetti collettivi, nonché la portata e le intrinseche potenzialità espansive dei principi da essa affermati, mostrano come la stessa questione concernente l'individuazione dei destinatari della garanzia apprestata dalla disposizione in esame finisca per esaurirsi quasi del tutto in quella relativa alla protezione della libertà religiosa "organizzata", e rende prevedibile che ogni futura evoluzione giurisprudenziale sui soggetti tutelati *ex art. 9* si muoverà su questo piano: pertanto, alcuni reiterati riferimenti della Corte in questa materia – così, quelli alla neutralità e imparzialità dello stato davanti alle diverse religioni, alla sua incompetenza a sindacare il merito delle credenze di fede, all'autonomia statutaria e organizzativa delle confessioni e associazioni religiose – dovranno essere presi sempre più sul serio, anche da quegli ordinamenti nazionali che si è soliti ritenere tra i più avanzati in fatto di tutela dei diritti fondamentali.

2. L'ambito oggettivo della tutela.

2-1. Le facoltà riconosciute dall'art. 9.1.

L'art. 9.1 Conv. riprende la formulazione dell'art. 18 della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*¹¹² e, già a partire dal tenore dell'epigrafe – «*Libertà di pensiero, di coscienza e di religione*» – sembra accogliere una concezione a "scatole cinesi" o a "piramide rovesciata" delle libertà in parola, nella quale la libertà di coscienza da una parte presuppone un pensiero libero e dall'altra si pone a sua volta quale condizione necessaria per l'esercizio di una effettiva libertà di religione.

Nella prima direzione, libertà di pensiero sembra significare assenza di indirizzamenti coatti del pensiero individuale¹¹³, che lo stato deve garantire vigilando affinché

¹¹² Sul quale si veda MORVIDUCCI, C., *sub Libertà VIII) Libertà di religione o di convinzioni - Dir. int.*, cit., p. 3, nonché *supra*, cap. I, note 3 ss. Pur nell'ottica peculiare che voleva istituire un vero e proprio sistema giurisdizionale di controllo internazionale sul rispetto delle posizioni giuridiche che la redigenda Convenzione avrebbe tutelato, l'art. 18 della Dichiarazione delle Nazioni Unite è sempre stata la "stella polare" che ha orientato, in materia di libertà di coscienza e di religione, i diversi gruppi di studiosi e gli estensori della Convenzione di Roma, e i riferimenti a tale disposizione sono insistiti nella maggior parte dei documenti ufficiali che prelesero la stipula del testo definito: si veda, sul punto, lo studio dei lavori preparatori condotto da MARGIOTTA BROGLIO, F., *La protezione internazionale della libertà religiosa nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 11 ss., spec. pp. 14 ss.

¹¹³ È evidente la difficoltà di fornire giustiziabilità a un diritto così concepito, e non stupisce pertanto che i ricorsi fondati su violazioni della libertà di pensiero (senza contestuale riferimento anche alle libertà

gli inevitabili – e necessari, poiché senza di essi non esisterebbe pensiero né coscienza – condizionamenti provenienti al singolo dall'esterno non oltrepassino il limite segnato dalla necessità di fornire all'individuo gli strumenti indispensabili per il suo autonomo svolgersi e determinarsi¹¹⁴. Questo comporta che sullo stato incombe non solo l'obbligo di astenersi da ogni forma di condizionamento “dall'alto” delle scelte individuali¹¹⁵, ma altresì il dovere di vigilare affinché forme di costrizione o di annullamento dell'autodeterminazione dei singoli non siano realizzate dai movimenti esistenti nel sociale¹¹⁶, magari facendo affidamento sulle particolari condizioni di vulnerabilità dei soggetti presi di mira¹¹⁷: questa vigilanza dovrà operare non solo nelle fasi di transizio-

di coscienza e di religione) siano stati pochissimi e abbiano trovato a Strasburgo un'accoglienza “tiepida”. Il più noto di essi è forse il c.d. *Caso linguistico belga* (“*Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium*” c. Belgio [P], ricc. 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64, sent. 23 luglio 1968), nel quale i ricorrenti rilevavano come pensiero e linguaggio siano così strettamente collegati che ogni restrizione imposta dallo stato all'utilizzo della propria lingua madre nei rapporti con la pubblica amministrazione integrasse una violazione dell'art. 9 sotto questo profilo. La Corte tuttavia, aggirando i profili di merito più vicini al perimetro di rilevanza di un ipotetico diritto alla libera formazione del pensiero, si concentrava sugli aspetti della fattispecie più strettamente correlati alle modalità di tutela del diritto all'istruzione (art. 2 Prot. 1), e accertava una violazione *pro parte* di tale diritto e del divieto di discriminazione contemplato dall'art. 14 Conv. (sul punto si veda anche *infra*, cap. III, nota 167).

¹¹⁴ In questa accezione la libertà protetta dall'art. 9 si estrinseca e si risolve interamente nel c.d. *forum internum*: cfr. *Arrowsmith c. Regno Unito* (Comm.), ric. 7050/75, rapp. 12 ottobre 1978: «[a]rticle 9 primarily protects the sphere of personale beliefs and religious creeds, i.e. the area which is sometimes called the forum internum. In addition, it protects acts which are intimately linked to these attitudes, such as acts of worship or devotion which are aspects of the practice of a religion or belief in a generally recognised forum». In dottrina, su questo punto, si veda LARICCIA, S., *sub Art. 9. Libertà di pensiero, di coscienza e di religione*, cit., pp. 322 ss.; GOMIEN, D. – HARRIS, D. – ZWAAK, L., *Law and practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter*, cit., pp. 264 s.

¹¹⁵ Ad assolvere il quale è sufficiente che lo stato si mantenga neutro e imparziale nei confronti di tutti gli orientamenti ideologici, filosofici e religiosi, evitando di esprimere impliciti o manifesti apprezzamenti o preferenze per questa o quella credenza: sul punto ci si è già soffermati in termini generali (*supra*, § 1-4) e si tornerà più avanti, in materia di insegnamento ed esposizione di simboli religiosi all'interno degli istituti pubblici di istruzione (*infra*, cap. III, § 2-5).

¹¹⁶ Per averne un quadro parziale e non necessariamente probatorio, ma quantomeno indicativo delle tensioni emergenti in questo campo, può vedersi da ultimo WRIGHT, L., *Scientology a Hollywood*, in *Int.*, 939 (9 marzo 2012), pp. 42 ss. In precedenza, le problematiche maggiori legate all'emergenza dei nuovi movimenti religiosi erano state evidenziate, con specifico riferimento al caso di Scientology nel contesto della giurisprudenza della Corte europea, da CAROBENE, G., *L'affaire di Scientology. La qualificazione in via giudiziaria di una confessione nel contesto 'europeo' della libertà di religione*, in *St. Ch.*, aprile 2008: ivi ampia bibliografia, cui si rinvia. Per un inquadramento più generale delle questioni legate all'emergere dei nuovi movimenti religiosi, si veda *Diritti dell'uomo e libertà dei gruppi religiosi. Problemi giuridici dei nuovi movimenti religiosi*, a cura di S. FERRARI, T. SCOVAZZI, Padova, Cedam, 1989.

¹¹⁷ Con specifico riguardo ai movimenti religiosi, pseudo-religiosi o filosofici, ciò si traduce sia nel dovere *ex parte status* di impedire che le modalità di diffusione di una tendenza oltrepassino i limiti della semplice propaganda per sconfinare nel “plagio” (su questo aspetto si tornerà *infra*, cap. III, § 2-2) sia, prima ancora, nella necessità che le autorità facciano quanto in loro potere per fornire ai consociati una informazione compensativa, finalizzata a bilanciare per quanto possibile e ricondurre sui binari dell'obiettività gli inevitabili squilibri informativi che deriverebbero da un mercato del proselitismo lasciato senza disciplina. In quest'ottica sembra essersi posta anche la Corte, quando ha avallato le scelte del governo tedesco che, pur ricorrendo a una discutibile terminologia utilizzata nei documenti e nelle

ne dei rapporti tra singolo e gruppo (adesione e distacco)¹¹⁸ ma anche prima del suo costituirsi, al fine di garantire che la “scelta di appartenenza” non sia frutto di una volontà coartata¹¹⁹.

Dall'altra parte, la libertà di coscienza tutelata dall'art. 9 non può essere identificata *tout court* con la libertà di determinarsi in materia religiosa, ma sembra precederla e comprenderla, ponendosi pertanto quale libertà più ampia e assorbente la stessa libertà religiosa, idonea ad abbracciare ogni posizionamento dell'individuo imputabile a una scelta di coscienza¹²⁰. In questo modo le libertà di pensiero e di coscienza si pongono

dichiarazioni ufficiali, miravano a mettere in preallarme la popolazione contro le tecniche di proselitismo particolarmente aggressive poste in essere da alcuni movimenti di recente insediamento: cfr. *supra*, nota 61.

¹¹⁸ Cfr. *supra*, note 92 s. L'esistenza di un «dovere di garanzia» da parte dello stato funzionale a tutelare in queste fasi la libertà di scelta dell'individuo è stata evidenziata da FROWEIN, J. A., *sub Art. 9 § 1*, cit., p. 373; LARICCIA, S., *sub Art. 9*. Libertà di pensiero, di coscienza e di religione, cit., p. 329.

¹¹⁹ In un caso (*Riera Blume e altri c. Spagna* [Sez. IV], ric. 37680/97, sent. 14 ottobre 1999) la Corte europea si è confrontata con una fattispecie di intervento statale *ex post*, integrato dal comportamento di alcuni pubblici ufficiali che avevano collaborato con soggetti privati per trattenerne altri presso una struttura alberghiera e sottoporli a un trattamento psicologico che rimediasse al “lavaggio del cervello” imposto loro dall'organizzazione cui appartenevano. Pur contenendo alcune affermazioni incidentali di assoluto rilievo in materia di autodeterminazione dell'essere umano – così per esempio nel § 34: «[n]or could the police officers be unaware that, in order to be able to derive benefit from the psychiatric assistance recommended by the investigating judge, the applicants were going to be under constant supervision. They thus did not fully comply with the judge's order, according to which the psychiatric assistance that would enable them to recover their psychological balance had to be provided on a voluntary basis as regards the persons of full age, which is what all the applicants were. At all events, even supposing that there was a danger of suicide, a risk of that kind did not justify such a major deprivation of liberty. The fact that, once free, the applicants lodged a criminal complaint alleging false imprisonment and other offences against officials of the Catalan government and all others responsible clearly shows that they had been confined in the hotel against their will» – la pronuncia non presenta ulteriori profili di interesse ecclesiasticistico, avendo affrontato l'esame della fattispecie solo sotto il profilo della privazione della libertà personale (art. 5 Conv.), considerando pertanto assorbiti gli aspetti di rilevanza *ex art. 9*.

¹²⁰ Non sembra potersi assegnare altro significato alla ricorrente affermazione della Corte che da una parte individua nella libertà garantita dall'art. 9 uno dei «fondamenti» di una «società democratica» e, dall'altra, mette in relazione la «dimensione religiosa» di tale libertà con la concezione della vita dei credenti e con la loro identità (individuale e collettiva). Così, per la prima volta, nel caso *Kokkinakis c. Grecia* (C), cit. § 31 («[a]s enshrined in Article 9 [art. 9], freedom of thought, conscience and religion [...]is, in its religious dimension, one of the most vital elements that go to make up the identity of believers and their conception of life»); ma anche, in seguito, nelle sentenze *Otto-Preminger-Institut c. Austria* (C), cit., § 47; *Buscarini e altri c. San Marino* (GC), cit., § 133; *Metropolitan Church of Bessarabia e altri c. Moldova* (Sez. I), cit. § 114; *Refah Partisi (The Welfare Party) e altri c. Turchia* (GC), cit., § 90; *Leyla Şahin c. Turchia* (GC), cit., § 104; *Moscow Branch of the Salvation Army c. Russia* (Sez. I), cit., § 57; *Kuznetsov c. Russia* (Sez. I), ric. 184/02, sent. 11 gennaio 2007, § 56; *Church of Scientology Moscow c. Russia* (Sez. I), cit., § 71; *Hasan and Eylem Zengin c. Turchia* (Sez. II), cit., § 69; *Nolan and K. c. Russia* (Sez. I), cit., § 61; *Jehovah's Witnesses of Moscow e altri c. Russia* (Sez. I), cit., § 99; *Grzelak c. Polonia* (Sez. IV), ric. 7710/02, sent. 15 giugno 2010, § 85; *Bayatyan c. Armenia* (GC), cit., § 118; *Bukharatyan c. Armenia* (Sez. III), cit., § 46; *Tsatouryan c. Armenia* (Sez. III), cit., § 42.

In dottrina, cfr. MARGIOTTA BROGLIO, F., *La protezione internazionale della libertà religiosa nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 32 ss. L'Autore ricorda in quella sede come, secondo avvertita dottrina italiana, la libertà di coscienza (così come la libertà di culto) fosse concepita – pur con sensibili differenze quanto alla concreta possibilità di esercizio – quale aspetto particolare del più ampio diritto di libertà religiosa e non già quindi, come libertà a sé stante: cfr. in argomento RUFFINI, F., *Corso*

quali presupposti necessari non solo per qualsiasi scelta religiosa dell'individuo, ma altresì per la sua autodeterminazione nel campo del religioso, consentendo così all'interprete di considerare coperte dall'ombrello di tutela dell'art. 9 anche le opzioni a-religiose o anti-religiose, in maniera analoga alle soluzioni raggiunte in via ermeneutica dalla nostra Corte costituzionale in relazione all'art. 19 Cost.¹²¹

La garanzia apprestata dall'art. 9 alle posizioni giuridiche personali, ivi incluse quelle che attingono il piano della credenza religiosa, si svolge quindi a trecentosessanta gradi, e si arresta solo quando l'opzione individuale si ponga al di sotto di quel livello di cogenza, serietà, coerenza e importanza richiesta perché possa considerarsi operante la tutela convenzionale¹²²; livello che, peraltro, la Corte è parsa collocare abba-

di diritto ecclesiastico italiano. La libertà religiosa come diritto pubblico soggettivo, Torino, Fratelli Bocca, 1924, pp. 198 s.; CATALANO, G., *Il diritto di libertà religiosa*, cit., p. 36; ORIGONE, A., *La libertà religiosa e l'ateismo*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, Giuffrè, 1952, pp. 418 ss.; FINOCCHIARO, F., *sub Libertà. VII) Libertà di coscienza e di religione - Dir. eccl.*, cit., *passim*; GABRIELI, F. P., *Delitti contro il sentimento religioso e la pietà verso i defunti*, Milano, Giuffrè, 1961, p. 286; BALLADORE PALLIERI, G., *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1963⁷, p. 353; D'AVACK, P. A., *Il problema storico-giuridico della libertà religiosa. Lezioni di diritto ecclesiastico*, Roma, Bulzoni, 1964, pp. 194 ss.; LARICCIA, S., *A cinquant'anni dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: l'art. 9*, cit., p. 1074; ID., *Coscienza e libertà. Profili costituzionali di diritto ecclesiastico italiano*, Bologna, Il Mulino, 1989, *passim*.

¹²¹ Un vero e proprio *revirement* è stato operato sul punto, come è noto, da Corte Cost., sent. 2 ottobre 1979 n. 117, in *GU I^a s.s.* n. 284 del 17 ottobre 1979, che ha riscritto le disposizioni codicistiche in materia di giuramento processuale, in modo da renderle compatibili con la posizione del testimone non credente. Ricordando la propria giurisprudenza che in precedenza aveva risolto in senso negativo analoghe questioni di legittimità costituzionale, la Corte affermava: «[I]a sentenza n. 58 del 1960 partiva inoltre dalla premessa che, anche a voler raffrontare la fattispecie prevista nell'art. 449, secondo comma, del codice di procedura penale, al parametro dell'art. 19 della Costituzione, "la situazione del non credente fosse fuori dalla previsione dell'art. 449" e dello stesso art. 19 Cost., giacché "l'ateismo comincia dove finisce la vita religiosa". Ma l'opinione prevalente fa ormai rientrare la tutela della c.d. libertà di coscienza dei non credenti in quella della più ampia libertà in materia religiosa assicurata dall'art. 19, il quale garantirebbe altresì (analogamente a quanto avviene per altre libertà: ad es. gli articoli 18 e 21 Cost.) la corrispondente libertà "negativa". Ma anche chi ricomprende la libertà di opinione religiosa del non credente in quella di manifestazione del pensiero garantita dall'art. 21 Cost. [...] perviene poi alle stesse conclusioni pratiche, e cioè che il nostro ordinamento costituzionale esclude ogni differenziazione di tutela della libera espressione sia della fede religiosa sia dell'ateismo, non assumendo rilievo le caratteristiche proprie di quest'ultimo sul piano teorico».

¹²² Sotto questo profilo, i primi tentativi della Corte nel segno dell'individuazione della soglia di meritevolezza della tutela si sono registrati non già in relazione all'art. 9, bensì all'art. 2 Prot. 1: nel caso *Campbell e Cosans c. Regno Unito* (C), ric. 7511/76, 7743/76, sent. 25 febbraio 1982, § 36, la Corte si soffermava sulla nozione di «convinzione» («conviction») rilevante ai sensi di tale disposizione e affermava che «[i]n its ordinary meaning the word "convictions", taken on its own, is not synonymous with the words "opinions" and "ideas", such as are utilised in Article 10 (art. 10) of the Convention, which guarantees freedom of expression; it is more akin to the term "beliefs" (in the French text: "convictions") appearing in Article 9 (art. 9) – which guarantees freedom of thought, conscience and religion – and denotes views that attain a certain level of cogency, seriousness, cohesion and importance».

Successivamente, estendendo lo stesso ragionamento all'ambito applicativo dell'art. 9, la Corte ha più volte affermato che «[t]he freedom of thought, conscience and religion denotes views that attain a certain level of cogency, seriousness, cohesion and importance» (cfr., *ex multis*, *Leela Förderkreis E.V. e altri c. Germania* [Sez. V], cit., § 80 e, da ultimo, *Bayatyan c. Armenia* [GC], cit., § 110, e *Bukharatyan*

stanza in basso e che inoltre sembra spesso non rappresentare uno snodo determinante nell'accertare se vi sia stata o meno una violazione¹²³.

Una volta definito quel livello, inoltre, perdono importanza sia la definizione di ciò che debba intendersi per «*religione*» ai sensi e per gli effetti dell'art. 9, sia (e in parallelo) l'individuazione dei convincimenti individuali a-religiosi e anti-religiosi tutelati dalla disposizione in esame, poiché la tutela non è riservata alle opzioni che si collochino nel campo del religioso in senso stretto: ogni «*credo*» sarà ugualmente legittimo e ugualmente protetto a condizione che, appunto, sia riconducibile a una seria opzione di coscienza¹²⁴.

c. *Armenia* [Sez. III], ric. 37819/03, sent. 10 gennaio 2012, § 35, nonché la sentenza “gemella” *Tsaturyan c. Armenia* [Sez. III], ric. 37821/03, sent. 10 gennaio 2012, § 31). Su queste basi, sembra possibile affermare che le convinzioni protette dall'art. 9 siano quelle religiose e «quelle che, senza essere religiose, hanno una *intensità assiologia equiparabile*, o se si preferisce, che svolgono nella vita di una persona una funzione simile alla religione, in quanto insieme – più o meno profondo – di idee sul mondo e sull'uomo, da cui derivano certe conseguenze etiche dirette ad orientare con carattere prescrittivo il comportamento dell'individuo. La manifestazione di altro genere di idee [...] sarà egualmente protetta dalla Convenzione, ma non in virtù dell'art. 9, bensì dell'art. 10»: così MARTÍNEZ-TORRÓN, J., *La giurisprudenza degli organi di Strasburgo sulla libertà religiosa*, cit., p. 344 (corsivo dell'Autore). Detto in altri termini, «la distinzione tra l'ambito di applicazione dell'art. 9 e quello dell'art. 10 [...] dovrebbe essere operata più che in base al contenuto della convinzione in base alla sua rilevanza sulla sfera morale oppure su quella meramente intellettuale dell'individuo, in base cioè all'idoneità della convinzione a guidare e condizionare i comportamenti»: così LUGLI, M., *La tutela della libertà religiosa (Art. 9 CEDU)*, in LUGLI, M. – PASQUALI CERIOLI, J. – PISTOLESI, I., *Elementi di diritto ecclesiastico europeo*, cit., pp. 69 ss., sul punto p. 76 (ivi indicazioni bibliografiche). Si veda anche MORVIDUCCI, C., *La protezione della libertà religiosa nel sistema del Consiglio d'Europa*, cit. in Premessa, pp. 44 ss.

¹²³ Si evidenzia infatti una palese ritrosia della Corte a risolvere il caso sotto il profilo della serietà delle opinioni personali fatte valere dal ricorrente (preferendo piuttosto decidere su altre basi e con altri strumenti, che intervengono in una fase logicamente successiva del giudizio), probabilmente per evitare di mettere nero su bianco, con risultati potenzialmente imbarazzanti per il ricorrente, un'eventuale discrepanza tra la percezione soggettiva di questi e la considerazione dei più. Quanto alla soglia di rilevanza infatti la Corte ha ritenuto, per esempio, meritevoli di tutela – al punto da fondarvi l'accertamento di una violazione dell'art. 11 considerato alla luce dell'art. 9 – anche le opinioni del ricorrente in materia di politica occupazionale legata al rilascio delle licenze di conducente di auto pubblica: cfr. *Sigurður A. Sigurjónsson c. Islanda* (C), ric. 16130/90, sent. 30 giugno 1993, § 38, laddove la Corte considera che «*Mr. Sigurdur A. Sigurjónsson objected to being a member of the association in question partly because he disagreed with its policy in favour of limiting the number of taxicabs and, thus, access to the occupation; in his opinion the interests of his country were better served by extensive personal freedoms, including freedom of occupation, than State regulation. Therefore, the Court is of the view that Article 11 (art. 11) can, in the circumstances, be considered in the light of Articles 9 and 10 (art. 9, art. 10), the protection of personal opinion being also one of the purposes of the freedom of association guaranteed by Article 11 (art. 11)*».

¹²⁴ In altre parole, la distinzione tra libertà religiosa e libertà (di coscienza) non religiosa perde rilevanza, poiché tali posizioni trovano nell'art. 9 una «regolamentazione normativa unica»: così, con specifico riguardo alla libertà dell'ateismo, MARGIOTTA BROGLIO, F., *La protezione internazionale della libertà religiosa nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 38 s. Si vedano anche JACOBS, F. G. – OVEY, C. – WHITE, R., *The European Convention on Human Rights*, cit., pp. 302 ss. (che mostrano sulla scorta della giurisprudenza della Corte come, anche così ragionando, la linea di confine tra la convinzione protetta e quella non protetta rimanga di difficilissima individuazione); PERTILE, M., *Libertà di pensiero, di coscienza e di religione*, cit., p. 414.

Una volta posta la regola generale, l'art. 9 ne specifica i contenuti mediante un'elencazione (esemplificativa: sul punto si tornerà fra breve) delle facoltà che derivano dal diritto di libertà appena consacrato: sono menzionate la «libertà di cambiare religione o credo» e la «libertà di manifestare la propria religione o credo individualmente o collettivamente, sia in pubblico che in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza di riti».

La norma esplicita, pertanto, sia la protezione della libertà di coscienza nel suo momento “dinamico” – dando per implicito, e quindi non menzionando, il diritto dell'individuo a mantenere le convinzioni religiose o il credo che abbia già abbracciato – sia la garanzia della proiezione esteriore della coscienza: fondandosi sul presupposto che la scelta individuale aspiri a tradursi in parole e opere, la garanzia della libertà di religione passa necessariamente per la tutela delle manifestazioni esteriori del credo¹²⁵.

In prima istanza, è possibile rilevare come l'utilizzo dell'endiadi «*religione o credo*» confermi la lettura dell'art. 9 quale norma che opera “a tutto campo” anche al di fuori dell'area del religioso, a condizione che la serietà delle convinzioni per le quali si invoca tutela derivi da una reale opzione di coscienza. Ciò è della massima importanza non tanto per quanto attiene alla esplicitata possibilità di cambiare orientamento quanto sul piano della manifestazione poiché, come è stato attentamente osservato, non è affatto pacifico (e ancora meno lo era ai tempi in cui è stata redatta la Convenzione) che le manifestazioni del sentimento religioso “in positivo” debbano essere poste sullo stesso piano delle corrispondenti estrinsecazioni “in negativo”¹²⁶ (a-religiose o addirittura anti-religiose)¹²⁷.

Analogo approccio deve valere nell'esegesi e nell'applicazione dell'art. 2 Prot. 1, che impone allo stato, nell'esercizio delle funzioni che assume nel campo dell'educazione e dell'insegnamento, di «rispettare il diritto dei genitori di assicurare tale educazione e tale insegnamento secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche»: una volta posto il precetto, il confine tra il lecito e l'illecito dipenderà non già dall'ascrivere questa o quella convinzione al campo del «*religioso*» o «*filosofico*» (posto che non ne conseguirebbe alcuna differenza di regime), quanto dallo stabilire quali convinzioni siano meritevoli di tutela – in quanto ascrivibili a quel «*certain level of cogency, seriousness, cohesion and importance*» – e quali non lo siano (cfr. *infra*, cap. III, § 2-5).

¹²⁵ La libertà di manifestazione, in altre parole, è tutt'uno con la libertà di opzione in materia religiosa che, senza la prima, si risolverebbe *in interiore homine* e non necessiterebbe di alcuna espressa tutela giuridica: cfr. per esempio *Kokkinakis c. Grecia* (C), cit., § 31, là dove la Corte afferma che «*[w]hile religious freedom is primarily a matter of individual conscience, it also implies, inter alia, freedom to "manifest [one's] religion". Bearing witness in words and deeds is bound up with the existence of religious convictions*».

¹²⁶ In questo caso il termine “negativo” è utilizzato in un'accezione atecnica, che rimanda a un diritto reciproco (e non opposto) rispetto a quella che si è chiamata libertà “positiva”: cfr. *infra*, cap. III, § 2-1.

¹²⁷ MARGIOTTA BROGLIO, F., *La protezione internazionale della libertà religiosa nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 27 s., rileva che «se ci si pone su un piano di attuazione pratica,

In relazione alla possibilità di cambiare religione o credo, è sufficiente rilevare che la stessa non ha riguardo alle opzioni di coscienza che si risolvano *in interiore homine*, ma si rivolge specificamente a tutelare l'individuo contro eventuali trattamenti deteriori di ogni forma di "apostasia" e a garantire l'organizzazione religiosa contro qualsiasi rilevanza giuridica *in peius*, diretta o indiretta, delle proprie connotazioni eretiche o scismatiche rispetto al *mainstream* o, semplicemente, rispetto all'orientamento confessionale precedentemente abbracciato. Mentre per quanto riguarda la tutela della libertà "organizzata" è sufficiente rinviare a quanto già esposto¹²⁸, per i profili di rilevanza della garanzia apprestata all'individuo è invece opportuno aggiungere che la portata della libertà in esame impedisce allo stato di far derivare (e di accettare che sia fatto derivare) nel proprio ordinamento alcun effetto giuridico dal mutamento di convinzioni personali in materia religiosa¹²⁹: non è pertanto sufficiente, a eludere il divieto, che il mutamento di convinzione e/o di appartenenza religiosa non sia espressamente proibito dall'ordinamento statale¹³⁰.

non si può non riconoscere che l'espressione "religione o convinzione" [...] sia stata assai utilmente adoperata poiché, specie dal punto di vista della libertà di manifestazione, tale formulazione impedisce che l'interprete della norma, fondandosi su quelle teorie che affermano che "la libertà dei soggetti religiosi impedisce, esclude e vieta la libertà dei soggetti antireligiosi", possa finire col violare quel principio di eguaglianza e di non discriminazione che tutto il sistema della Convenzione europea è diretto a vietare ed a sanzionare» (si badi che in quella sede l'Autore utilizza il termine «convinzione» nelle stesse sedi e agli stessi fini del termine «credo», cui si è invece ricorsi *supra*, per rimanere fedeli alla lettera della legge 848/1955, di esecuzione della Convenzione). Facendo riferimento alle posizioni di ORIGONE, A., *La libertà religiosa e l'ateismo*, cit., p. 95 (richiamate nel passo citato, tra virgolette), l'Autore ricordava tuttavia l'autorevolissima dottrina che le aveva apertamente contrastate: JEMOLO, A. C., *Le libertà garantite dagli artt. 8, 19, 21 della Costituzione*, in *Dir. eccl.*, 1952, I, pp. 398 ss.; CATALANO, G., *Il diritto di libertà religiosa*, cit., pp. 77 ss.; RAVÀ, A., *Contributo allo studio dei diritti individuali e collettivi di libertà religiosa nella Costituzione italiana*, cit., pp. 35 ss.; D'AVACK, P. A., *Il problema storico-giuridico della libertà religiosa. Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., pp. 249 ss.

¹²⁸ Rilevano, innanzitutto, il principio di non ingerenza dello stato nelle decisioni relative all'organizzazione interna dei movimenti religiosi, il dovere di neutralità ed equidistanza, il divieto di costringere le comunità religiose sotto un'unica *leadership*, il divieto di negare il riconoscimento della personalità giuridica a taluni enti solo in quanto separatisi dalla confessione dominante, il dovere di tutelare i gruppi "dissidenti" dalle intromissioni e dalle violenze delle maggioranze dalle quali desiderano prendere le distanze: cfr. *supra*, cap. II, spec. §§ 1-3 e 1-4.

¹²⁹ LARICCIA, S., *sub Art. 9. Libertà di pensiero, di coscienza e di religione*, cit., p. 328, ricorda per esempio come fino al 1950 in Svezia la presenza di una chiesa di stato rendesse impossibile il suo abbandono se non accompagnato dall'adesione a un'altra confessione cristiana, e come tale principio sia mutato nel 1951 proprio in conformità alla disposizione dell'art. 9 Conv.

¹³⁰ Si veda sul punto MARGIOTTA BROGLIO, F., *La protezione internazionale della libertà religiosa nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 46, il quale scrive: «[i]n alcune ipotesi, infatti, le restrizioni ed i limiti posti da un ordinamento al mutamento di credo religioso – specie ove si tratti di ministri di culto –, equivalgono al completo diniego della relativa facoltà, senza che l'esercizio della medesima sia formalmente vietato». L'Autore ricordava in quella sede, a titolo di esempio, il disposto dell'art. 5 c. 3 del Concordato lateranense (successivamente non riprodotto nell'Accordo di revisione e pertanto, *ex art. 13 c. 1* dell'Accordo stesso, da ritenersi abrogato), ai sensi del quale «i sacerdoti apostati o irretiti da censura non potranno essere assunti o conservati in un insegnamento, in un ufficio od in un impiego,

Quanto, poi, all'elencazione di facoltà (riconducibili alla «manifestazione») contenuta nell'art. 9, si tratta di stabilire se si tratti di catalogo tassativo o meramente esemplificativo, ivi inserito dai redattori della Convenzione per evitare che almeno le modalità fondamentali di estrinsecazione della libertà religiosa potessero essere estromesse dalla garanzia dell'art. 9 in via di interpretazione¹³¹. Se il tenore letterale della disposizione sembra non offrire argomenti risolutivi nell'una o nell'altra direzione¹³², è la logica stessa del sistema a imporre di ritenere che quelle espressamente contemplate dall'art. 9 siano mere specificazioni del diritto di libertà appena affermato, integranti altrettante sue modalità di invero sul piano pratico, e non invece idonee a esaurirlo¹³³. A tacer d'altro, anche volendo propendere per la tassatività dell'elencazione, non si spiegherebbe l'assenza della libertà di propaganda posto che essa, da una parte, costituisce una delle facoltà-base che danno corpo alla libertà di religione e, dall'altra, senza la garanzia di un proselitismo libero anche la menzionata libertà di cambiare religione o credo risulterebbe svuotata di (quasi) ogni contenuto¹³⁴.

In ogni caso, anche una volta appurato il carattere esemplificativo

*nel quale siano a contatto immediato col pubblico», e citava sul punto l'opinione di JEMOLO, A. C., *Religione (Libertà di)*, in *Nov. Dig. it.*, vol. XV, 1968, pp. 370 ss. (secondo il quale «in quanto l'apostasia del sacerdote molte volte non è che un mutamento di convincimenti, la perdita della fede, e punire con una specie di scomunica civile il mutamento di opinioni religiose del sacerdote cattolico è sicuramente contrario al principio di libertà quale proclamato dalla Costituzione e quale da tutti inteso»); MAGNI, C., *Teoria del diritto ecclesiastico civile*, vol. I, *I fondamenti*, Padova, Cedam, 1952², p. 136; ID., *Incompatibilità dell'art. 5 del Concordato con le norme della Costituzione*, in *La libertà religiosa in Italia (Quaderni de Il Ponte*, n. 4), Firenze, La Nuova Italia, 1956, pp. 13 ss., spec. pp. 17 ss.; BARILE, P., *Concordato e Costituzione*, in *Stato e Chiesa*, a cura di V. GORRESIO, Bari, Laterza, 1957, pp. 50 ss., sul punto p. 74; FINOCCHIARO, F., *Uguaglianza giuridica e fattore religioso*, Milano, Giuffrè, 1958, pp. 232 ss.*

¹³¹ Non stupisce, peraltro, che in una compilazione di diritti l'attenzione dei redattori si concentri su alcuni di essi, o su alcune facoltà specifiche da loro promananti, lasciandone per così dire "in ombra" – ma pur sempre all'interno della zona giuridica protetta – altri, così come non stupisce che scelte di tal genere siano dettate per lo più dall'esperienza storica, che porta a consacrare a chiare lettere *in primis* i diritti e le libertà che la generazione precedente ha visto nella maggior misura negati o limitati. Questo tipo di ragionamento può essere fatto, pur con i dovuti adattamenti, per ogni testo costituzionale, para-costituzionale o pseudo-costituzionale e, per quanto interessa rilevare in questa sede, si adatta perfettamente anche all'art. 19 della Carta repubblicana: cfr. FINOCCHIARO, F., *sub Art. 19*, cit., p. 241.

¹³² Ciò vale sia per il verbo utilizzato nella versione linguistica inglese («*this right includes*») sia per quello che compare nel testo francese («*ce droit implique*»), che non sembrano dare per scontata l'esistenza di ulteriori facoltà riconducibili al medesimo diritto, ma nemmeno escluderla in maniera non equivoca.

¹³³ Ritenere diversamente, e, quindi, «vedere l'art. 9 delimitato dalle specificazioni previste dalla formula normativa, non potrebbe, di necessità, non implicare un sostanziale svuotamento del significato e del valore del principio stesso di libertà religiosa»: così MARGIOTTA BROGLIO, F., *La protezione internazionale della libertà religiosa nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 43. Nello stesso senso PERTILE, M., *Libertà di pensiero, di coscienza e di religione*, cit., p. 418.

¹³⁴ Cfr. *ex multis Kokkinakis. C. Grecia (C)*, cit., § 31: «[a]ccording to Article 9 (art. 9), freedom to manifest one's religion [...] includes in principle the right to try to convince one's neighbour, for example through "teaching", failing which, moreover, "freedom to change [one's] religion or belief", enshrined in Article 9 (art. 9), would be likely to remain a dead letter».

dell'elencazione di cui sopra, deve essere precisato – e la Corte ha avuto modo di farlo più volte – che la tutela apprestata dall'art. 9.1 non abbraccia ogni forma di «manifestazione» della religione o del credo, nel senso che non è estesa al punto di coprire, in virtù e per mezzo del movente religioso o di coscienza, anche gli atti che non raggiungano quella “soglia minima” di consequenzialità con le convinzioni personali che la Corte sembra far coincidere con la nozione di «pratica»¹³⁵.

Una volta effettuate queste precisazioni preliminari, che definiscono il terreno di operatività della garanzia fornita dall'art. 9 alla luce della giurisprudenza della Corte, non residuano particolari problemi di interpretazione “in astratto” del primo paragrafo della norma in esame¹³⁶. Non interessa, in particolare, distinguere tra esercizio della libertà in forma individuale o collettiva¹³⁷, o tra carattere pubblico o privato della mani-

¹³⁵ Si veda per esempio *Kalaç c. Turchia* (C), ric. 20704/92, sent. 1 luglio 1997, § 27: «[a]rticle 9 (art. 9) lists a number of forms which manifestation of one's religion or belief may take, namely worship, teaching, practice and observance. Nevertheless, Article 9 (art. 9) does not protect every act motivated or inspired by a religion or belief». Ex multis, così anche *Larissis e altri c. Grecia* (C), ric. 23372/94, 26377/94, 26378/94, sent. 24 febbraio 1998, § 65; *Hasan and Chaush c. Bulgaria* (GC), cit. § 312; *Metropolitan Church of Bessarabia e altri c. Moldova* (Sez. I), cit. § 114; *Refah Partisi (The Welfare Party) e altri c. Turchia* (GC), cit. § 92; *Leyla Şahin c. Turchia* (GC), cit., § 105; *Kosteski c. Ex Repubblica jugoslava di Macedonia* (Sez. III), ric. 55170/00, sent. 13 aprile 2006, § 37; *Jacòbski c. Polonia* (Sez. IV), ric. 18429/06, sent. 7 dicembre 2010, § 44.

Il ruolo della «pratica», che definisce il livello al di sotto del quale non opera la tutela dell'art. 9.1, è stato esplicitato dalla Corte anche altrove, rifacendosi ad affermazioni che già erano state della Commissione, a partire dal caso *Arrowsmith c. Regno Unito* (Comm.), cit. (su queste ultime si veda MARTÍNEZ-TORRÓN, J., *La giurisprudenza degli organi di Strasburgo sulla libertà religiosa*, cit., pp. 346 s.). Così, per esempio, nel caso *Pretty c. Regno Unito* (Sez. IV), ric. 2346/02, sent. 29 aprile 2002, § 82, la Corte afferma che «the term “practice” as employed in Article 9 § 1 does not cover each act which is motivated or influenced by a religion or belief».

In realtà, non risulta che la giurisprudenza di Strasburgo abbia mai chiarito i criteri per individuare il confine tra manifestazione della religione o della convinzione (protetta ex art. 9.1) e atto che non sia al contempo «pratica» (non necessariamente tutelato), salvo affermare in modo abbastanza criptico che, perché possano considerarsi garantite dall'art. 9.1, le azioni degli individui debbano «esprimere davvero» («actually express») le convinzioni personali (*Arrowsmith c. Regno Unito* [Comm.], cit., § 71). Pare piuttosto che la riconduzione di un atto all'interno o all'esterno della sfera di applicazione della norma in esame sia stata operata caso per caso, in ragione delle peculiarità delle fattispecie, sia dalla Commissione (per una nutrita disamina esemplificativa si veda GOMIEN, D. – HARRIS, D. – ZWAAK, L., *Law and practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter*, cit., pp. 265 ss.), sia dalla Corte: così, per esempio, non integra «pratica» l'esercizio del suicidio assistito (*Pretty c. Regno Unito* [Sez. IV], cit.), mentre lo è la conduzione di un regime alimentare in ossequio ai precetti religiosi (*Jacòbski c. Polonia* [Sez. IV], cit.). Il fulcro di questa costruzione ermeneutica, pertanto, sembra essere non tanto la distinzione tra manifestazione e movente, quanto l'avvertimento che «in exercising his freedom to manifest his religion, an individual may need to take his specific situation into account» (*Kalaç c. Turchia* [C], cit., § 27), che sembra aprire la porta all'applicazione della teoria del margine di apprezzamento in chiave protezionistica delle soluzioni adottate dallo stato. Sembra sostenere questa impressione anche la parabola giurisprudenziale che la Corte ha seguito in materia di obiezione di coscienza al servizio militare (sulla quale si tornerà *infra*, cap. III, § 2-4).

¹³⁶ Altra questione, semmai, riguarderà la riconducibilità caso per caso delle singole fattispecie al novero delle posizioni giuridiche protette; ma di questo ci si occuperà *infra*, cap. III.

¹³⁷ Considerazioni diverse, e svolte ad altro fine, suggeriscono piuttosto di distinguere tra libertà «collettiva» e libertà esercitata in forma «organizzata» nel senso di «istituzionalizzata»: si tratta di questione

festazione, così come non assume rilevanza la definizione esatta di ciò che debba intendersi per «culto», «insegnamento», «pratiche» (salvo ciò che si è appena detto sull'individuazione della "soglia minima" di tutela) e «osservanza di riti», posto che tali facoltà, come si è visto, sono menzionate a titolo meramente esemplificativo e sono tutte soggette al medesimo trattamento giuridico¹³⁸.

L'ampiezza della sfera di tutela costruita dall'art. 9 risulta allora delimitata in maniera più incisiva non tanto dalla definizione delle facoltà riconosciute dal § 1, bensì da quella delle restrizioni che il § 2 della medesima disposizione consente agli stati di porre al loro esercizio.

2-2. Le limitazioni consentite dall'art. 9.2 e la struttura del giudizio davanti alla Corte: principio di legalità, scopo legittimo e necessità della limitazione.

Salve le limitazioni di ordine generale che in altre sedi la Convenzione consente ai diritti e alle libertà da essa stessa garantiti¹³⁹, il secondo paragrafo dell'art. 9 definisce, come si è anticipato, le restrizioni specifiche che incidono (nel senso che possono inci-

non solo terminologica, che consente di evitare inopportuni fraintendimenti, e che si è già affrontata (cfr. *supra*, cap. II, § 1-1).

¹³⁸ Attenzione diversa dovrebbe essere posta alla definizione delle singole nozioni qualora le diverse facoltà cui le stesse riconducono siano soggette a diversi regimi giuridici, per esempio mediante la posizione di limiti specifici all'esercizio di alcune soltanto tra esse. Così avviene, per esempio, nell'art. 19 della Costituzione italiana, che pone il limite del «*buon costume*» con esclusivo riferimento all'esercizio del culto che si traduca nel compimento di «*riti*»: l'esatta delimitazione del confine che separa il «culto» dalla «propaganda religiosa» e dalla «professione di fede» è propedeutica, in quel contesto, all'applicazione giurisprudenziale di costruzioni teoriche come quella secondo cui «[u]na confessione religiosa che predicasse la promiscuità sessuale, l'incesto, ecc. e, tuttavia, non effettuasse riti di iniziazione a tali pratiche, né esigesse l'attuazione di tali principi dai propri aderenti, preoccupandosi solo di promuovere un mutamento di idee, che conducesse alla modifica delle leggi in senso favorevole a tali costumi sessuali, sarebbe libera di svolgere la propria opera come confessione religiosa, ove ne avesse i requisiti, a norma della disposizione qui esaminata» (FINOCCHIARO, F., *sub Art. 19*, cit., pp. 278 s.).

¹³⁹ Il riferimento è agli artt. 15, 16 e 17 Conv.: la prima di tali disposizioni consente, a determinate condizioni, deroghe agli obblighi convenzionali «[i]n caso di guerra o di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione»; la seconda fa salva ogni limitazione posta dagli Stati contraenti all'attività politica degli stranieri; la terza prevede, più che una vera e propria restrizione legittima all'esercizio delle libertà convenzionali, la decadenza dal diritto di valersene al fine di sospendere i «*diritti o [le] libertà riconosciuti nella presente Convenzione o porre a questi diritti e a queste libertà limitazioni maggiori di quelle previste nella presente Convenzione*». Si vedano, per tutti, TAVERNIER, P., *sub Article 15*, in *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire*, cit., pp. 489 ss.; DECAUX, E., *sub Article 16*, *ibidem*, pp. 505 ss.; LE MIRE, P., *sub Article 17*, *ibidem*, pp. 509 ss.; CATALDI, G., *sub Art. 15*. Deroga in caso di stato d'urgenza, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 425 ss.; DE GUTTRY, A., *sub Art. 16*. Restrizione all'attività politica degli stranieri, *ibidem*, pp. 443 ss.; PINELLI, C., *sub Art. 17*. Divieto dell'abuso di diritto, *ibidem*, pp. 455 ss. e, con specifico riguardo all'incidenza di tali limiti generali sul diritto garantito dall'art. 9, MARGIOTTA BROGLIO, F., *La protezione internazionale della libertà religiosa nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 67 ss.

dere) sulla libertà di pensiero, coscienza e religione¹⁴⁰.

Il primo rilievo concerne l'ambito oggettivo di incidenza delle limitazioni consentite, che non coincide con quello del primo paragrafo della norma in esame. Come la Corte ha sottolineato in più occasioni, infatti, mentre nel secondo paragrafo delle altre norme della Convenzione strutturate come l'art. 9 è dato rinvenire alcune ipotesi che legittimano restrizioni a tutte le facoltà riconosciute nel primo paragrafo delle medesime disposizioni¹⁴¹, le restrizioni consentite dal § 2 dell'art. 9 sono applicabili alla sola libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo. Pertanto non è consentito in alcun caso agli stati attingere con specifici divieti o imposizioni i piani della coscienza che si risolvono *in interiore homine* (né si vede, del resto, come potrebbero farlo efficacemente)¹⁴²; del pari, è esclusa – e sotto questo secondo profilo gli effetti garantistici della norma sono invece tangibili – ogni limitazione al diritto di cambiare religione o credo¹⁴³.

Posto questo argine di ordine generale, peraltro, anche nel campo delle restrizioni alla libertà di manifestazione del credo i margini di movimento degli stati non sono illimitati: la norma li ridimensiona, infatti, su tre fronti.

Innanzitutto – procedendo in ordine logico e muovendo quindi, in questo caso,

¹⁴⁰ Per onor di cronaca è interessante osservare che nelle versioni preliminari della Convenzione, discusse da comitati di esperti *ad hoc* e, in sede politica, da comitati intergovernativi, fosse comparsa nell'art. 9.2 un'ulteriore clausola di riserva – ivi inserita in seguito all'iniziativa dei governi turco e svedese e poi scomparsa nel testo definitivo della Convenzione – a termini della quale nessuna disposizione convenzionale avrebbe potuto essere considerata come lesiva delle regolamentazioni nazionali già esistenti che si applicavano alle istituzioni e fondazioni religiose o alla appartenenza a determinate confessioni: cfr. MARGIOTTA BROGLIO, F., *La protezione internazionale della libertà religiosa nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 11 ss.

¹⁴¹ Così nell'art. 8.2 («[n]on può esservi ingerenza della pubblica autorità nell'esercizio di tale diritto»), nell'art. 10.2 («[l]'esercizio di queste libertà, comportando doveri e responsabilità, può essere subordinato a determinate formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni») e nell'art. 11.2 («[l]'esercizio di questi diritti non può costituire oggetto di altre restrizioni»).

¹⁴² Sulla protezione assoluta assicurata dall'art. 9 al c.d. *forum internum* cfr. VERMEULEN, B., *Freedom of thought, conscience and religion (Article 9)*, cit., pp. 752 s.; PERTILE, M., *Libertà di pensiero, di coscienza e di religione*, cit., pp. 409 s. e pp. 413 ss.

¹⁴³ Cfr. *Ivanova c. Bulgaria* (Sez. V), cit., § 79: «[t]he fundamental nature of the rights guaranteed in Article 9 § 1 of the Convention is also reflected in the wording of the paragraph providing for limitations on them. Unlike the second paragraphs of Articles 8, 10 and 11 of the Convention, which cover all the rights mentioned in the first paragraphs of those Articles, that of Article 9 of the Convention refers only to “freedom to manifest one's religion or belief”. In so doing, it recognises that in democratic societies, in which several religions coexist within one and the same population, it may be necessary to place restrictions on this freedom in order to reconcile the interests of the various groups and ensure that everyone's beliefs are respected [...]. At the same time, it emphasises the primary importance of the right to freedom of thought, conscience and religion and the fact that a State cannot dictate what a person believes or take coercive steps to make him change his beliefs». Si vedano anche *Kokkinakis c. Grecia* (C), cit., § 33, e *Masaev c. Moldova* (Sez. IV), cit., § 23.

dalla parte terminale della disposizione – considera legittime le sole limitazioni che siano applicate dagli stati per proteggere la «sicurezza pubblica», l'«ordine pubblico», la «salute» o la «morale pubblica», oppure «per la protezione dei diritti e della libertà altrui»¹⁴⁴.

In secondo luogo, esige che il movente di tutela di una delle citate istanze sia contestualizzato in (e pertanto ne siano definiti i contenuti in relazione a) un sistema istituzionale e ordinamentale caratterizzato in senso democratico: le misure restrittive, cioè, non solo devono poggiare sull'esigenza di proteggere uno di quegli interessi, ma devono altresì costituire «*misure necessarie in una società democratica*».

In ultimo, ai requisiti appena visti l'art. 9 ne aggiunge un altro, che discende direttamente dalla rilevanza che assume la *rule of law* all'interno del sistema del Consiglio d'Europa e specificamente della Cedu¹⁴⁵: perché la misura restrittiva sia considerata legittima è necessario che la stessa sia «*previst[a] dalla legge*».

Così come la struttura della disposizione in esame è costruita su più livelli, cui corrispondono altrettanti piani del sindacato di legittimità delle limitazioni poste dagli stati alla libertà di manifestazione del credo, così anche il giudizio che ne fa applicazione è scandito da diversi *steps*, che compongono un modello applicato dalla Corte in modo abbastanza standardizzato nonostante l'eterogeneità delle fattispecie¹⁴⁶.

Dopo aver svolto le considerazioni preliminari sull'ammissibilità del ricorso – che comprende, come si è visto, la necessità di verificare che la posizione giuridica fat-

¹⁴⁴ L'elencazione deve considerarsi tassativa: cfr. *Nolan and K. C. Russia* (Sez. I), cit., § 73: «*the Court reiterates that the exceptions to freedom of religion listed in Article 9 § 2 must be narrowly interpreted, for their enumeration is strictly exhaustive and their definition is necessarily restrictive*». Cfr. anche *Svyato-Mykhaylivska Parafiya c. Ucraina* (Sez. V), cit., § 132, e, in dottrina, MARGIOTTA BROGLIO, F., *La protezione internazionale della libertà religiosa nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 52.

¹⁴⁵ Cfr. *supra*, cap. I, § 1, nota 16.

¹⁴⁶ Ci soffermiamo sulla sola parte in diritto del modello. Quanto alle premesse “in fatto” che la precedono, è sufficiente ricordare come le stesse comprendano sempre un descrizione della fattispecie – generalmente molto accurata, in ragione dell'importanza che le peculiarità del caso specifico sono solite assumere ai fini della decisione della Corte – e una panoramica del diritto interno rilevante, nella quale non è raro che la Corte mostri qualche difficoltà a calarsi nelle strutture e nelle categorie giuridiche del singolo ordinamento nazionale. A queste due componenti se ne aggiungono talora altre, meramente eventuali: sono degni di nota, in particolare, i casi in cui la Corte arricchisce questa parte della sentenza con un *excursus* delle soluzioni giuridiche adottate nei diversi Paesi del Consiglio per disciplinare fattispecie analoghe a quella di cui si discute (ne abbiamo avuto due esempi, di recente, nelle sentenze pronunciate dalla Grande Camera nei casi *Lautsi e altri c. Italia*, cit., §§ 26 ss., e *Bayatyan c. Armenia*, cit., §§ 46 ss.: in questo secondo caso la Corte si è soffermata altresì con particolare attenzione sui documenti e sulla prassi internazionale rilevante: cfr. §§ 50 ss.): sul significato che assumono tali digressioni ai fini della decisione finale si tornerà *infra*, § 2-3, quando si tratterà del margine di apprezzamento.

ta valere dal ricorrente sia riconducibile ai diritti tutelati dalla Convenzione¹⁴⁷ –, la Corte affronta sempre il merito della controversia muovendo dall'accertamento in ordine all'esistenza di un'ingerenza, vale a dire di una limitazione a una o più delle facoltà che costituiscono estrinsecazione della libertà di pensiero, coscienza e religione¹⁴⁸. Tale sindacato mira a verificare, eventualmente sulla scorta delle prove portate dalle parti (e sempre che la prova non sia *in re ipsa*, ciò che la Corte è solita ritenere con una certa frequenza), «*whether there have been “interferences” with the applicant’s right*», ed è propedeutico a ogni altra considerazione, nel senso che un esito negativo dello stesso preclude ogni ulteriore accertamento. Tuttavia può accadere che la Corte confonda i piani e, senza ricorrere a una suddivisione schematica della pronuncia orientata “per punti” (come invece è solita fare), riunisca tutti i profili di merito in un unico fluido percorso argomentativo, all'interno del quale può essere difficile rintracciare un filo rosso o, addirittura, i passaggi determinanti del ragionamento: in tali casi è ancora più importante calare all'interno della pronuncia il modello che si va esponendo, quasi fosse una sorta di filigrana invisibile, al fine di accertare a quale *step* si sia arrestato il percorso della Corte ed evitare in tal modo inopportuni o dannosi fraintendimenti¹⁴⁹.

¹⁴⁷ È ciò che l'art. 35.3, lett. a) Conv. – nella discutibile traduzione italiana – intende indicare quando prevede che la Corte dichiari irricevibile il ricorso individuale «*incompatibile con le disposizioni della Convenzione o dei suoi Protocolli*»: cfr. *supra*, cap. I, § 3-2, nota 98.

¹⁴⁸ Talvolta, quando dal ricorrente sia fatta valere la violazione di più disposizioni convenzionali, l'esame dell'ammissibilità – limitatamente al profilo appena richiamato, che concerne la «non compatibilità» del ricorso con la Convenzione o, per usare le parole della Corte, la «applicabilità» di una data norma della stessa al caso di specie – in relazione a ciascuna di esse è svolta in questa sede, con un continuo alternarsi e sovrapporsi dei profili processuali e di merito.

¹⁴⁹ L'occasione per chiarire quanto sopra è fornita, ancora una volta, dalla sentenza *Lautsi e altri c. Italia* (GC), cit., nella quale la Corte ha sovrapposto i diversi profili di merito relativi alla lamentata violazione dell'art. 9 Conv. e dell'art. 2 Prot. 1: l'assenza del consueto schema sembra aver disorientato i commentatori che, forse traditi dall'insistito richiamo operato dalla Corte al margine di apprezzamento – è nominato ventotto volte: cfr. MANCINI, S., *Lautsi II: la rivincita della tolleranza preferenzialista*, in *Forum Quad. cost.*, aprile 2011 – vi hanno tributato ammissima considerazione, ritenendo che avesse svolto un ruolo decisivo. A chi scrive sembra, all'opposto, che il suo peso specifico all'interno della sentenza della Grande Camera sia molto limitato: in effetti la dottrina in esame assume un peso determinante quando la Corte rileva una limitazione del diritto controverso, riconducendola però al novero delle restrizioni consentite dalla Convenzione e rimettendo pertanto alle valutazioni del singolo Stato la decisione di applicare o meno quella limitazione (così, tra le tante, si vedano *Otto-Preminger-Institut c. Austria* [C], ric. 13470/87, sent. 20 settembre 1994, e *Leyla Şahin c. Turchia* [GC], cit.: cfr. EVANS, C., *Individual and group religious freedom in the European Court of Human Rights: cracks in the intellectual architecture*, cit., pp. 332 ss.). Nel caso *Lautsi*, in modo del tutto diverso, la Corte muove logicamente dal riconoscimento che non è stata fornita prova dell'avvenuta restrizione nell'esercizio del diritto e che, data la natura passiva del simbolo-crocifisso (sul punto si tornerà diffusamente *infra*, cap. III, § 2-5), la stessa non può essere presunta; si ferma, in altre parole, al primo passaggio logico, e ciò sarebbe bastato a decidere la fattispecie senza che fosse necessario il ricorso insistito alla dottrina del margine di apprezzamento il quale si presenta, pertanto, inutile e ridondante. In questo senso anche SAPIENZA, R., *Ancora sulla questione del crocifisso nelle aule italiane*, in *Soc. it. Dir. int.*, 2011; PALOMBINO, F. M., *La decisione*

Una volta accertato che l'esercizio del diritto abbia subito una compressione, la Corte passa ad esaminare se la stessa possa considerarsi legittima alla luce del secondo paragrafo dell'art. 9. Tale operazione impone di verificare: a) che la stessa fosse «*previst[a] dalla legge*»; b) che perseguisse uno «scopo legittimo», vale a dire che la finalità in funzione della quale è stata applicata rientrasse tra quelle indicate nell'ultima parte dell'art. 9.2 (sicurezza pubblica, ordine pubblico, salute pubblica, morale pubblica, protezione dei diritti e delle libertà altrui¹⁵⁰); c) che fosse «*necessari[a] in una società democratica*».

Quanto al primo punto – principio di legalità – la Corte ha sempre mostrato di intendere il requisito della «previsione di legge» nel senso che la misura restrittiva non debba necessariamente essere prevista in maniera specifica dalla legge, ritenendo sufficiente che la stessa abbia una «base legale»: così, per esempio, se la limitazione deriva da un atto del potere esecutivo, perché la stessa soddisfi la condizione in parola è necessario che le autorità amministrative, nell'adottarlo, non abbiano ecceduto i poteri loro conferiti dalla legge relativa¹⁵¹. Inoltre, la lettura della clausola in esame è sempre stata operata in senso sostanziale, sia esigendo che la «*legge*» sulla quale si fonda la misura sia accessibile da parte dei soggetti interessati e sufficientemente comprensibile, così che gli stessi siano effettivamente in grado di orientare in funzione di essa il proprio comportamento¹⁵²; sia includendo il diritto di matrice giurisprudenziale – non va

della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Lautsi: un uso incongruo della nozione di "simbolo passivo"*, *ibidem*, 2011, p. 2.

¹⁵⁰ Il testo italiano della Convenzione, quale riprodotto nella legge di esecuzione 4 agosto 1955, n. 848, utilizza la forma singolare («*protezione dei diritti e della libertà altrui*»); non vi è dubbio, tuttavia, sul fatto che la libertà di coscienza, pensiero e religione non sia soggetta a un giudizio di bilanciamento esclusivamente «omogeneo» – che contrappone libertà identiche ma facenti capo a soggetti diversi – bensì debba essere garantita nel rispetto (e non a dispetto) di tutte le altre libertà (a conferma di ciò i testi ufficiali, francese e inglese, utilizzano la forma plurale, assegnando rilevanza rispettivamente alla «*protection des droits et libertés d'autrui*» e alla «*protection of the rights and freedoms of others*»). Ne deriva anche che, in termini generali e salvo ogni bilanciamento nei singoli casi concreti, nel quadro convenzionale la libertà garantita dall'art. 9 non assume carattere privilegiato o sovraordinato alle altre libertà, poiché la protezione di ciascuna di esse può costituire fondamento per una limitazione legittima della prima.

¹⁵¹ Si veda MARGIOTTA BROGLIO, F., *La protezione internazionale della libertà religiosa nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 50; PARISI, M., *Orientamenti della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in tema di libertà religiosa*, cit., p. 123, spec. nota 31, e pp. 139 s. Sotto questo profilo, pertanto, l'espressione «*prescribed by law*» non differisce dalla locuzione - «*in accordance with the law*» - utilizzata, per esempio, nell'art. 8: cfr. *Glas Nadezhda Eood and Elenkov c. Bulgaria* (Sez. V), ric. 14134/02, sent. 11 ottobre 2007, § 45.

¹⁵² Cfr. *Bayatyan c. Armenia* (GC), cit., § 113: «*[t]he Court reiterates its settled case-law that the expression "prescribed by law" requires firstly that the impugned measure should have a basis in domestic law. It also refers to the quality of the law in question, requiring that it be accessible to the persons concerned and formulated with sufficient precision to enable them – if need be, with appropriate advice – to foresee, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may*

dimenticato che la Corte giudica anche con riguardo a ordinamenti di *common law* – nel referente giuridico cui richiamarsi, poiché l'interpretazione giudiziale svolge un ruolo determinante sotto il profilo della «prevedibilità» degli effetti di una disposizione normativa¹⁵³.

Nei casi in cui non risulti una previsione legale interna che autorizzi o imponga la misura restrittiva, il giudizio si arresta a questo punto¹⁵⁴; qualora invece accerti la sussi-

entail and to regulate their conduct». Cfr. inoltre Metropolitan Church of Bessarabia e altri c. Moldova (Sez. I), cit., § 109; Leyla Şahin c. Turchia (GC), cit., § 84; Biserica Adevărat Ortodoxă din Moldova e altri c. Moldova (Sez. IV), cit., § 33; Church of Scientology Moscow c. Russia (Sez. I), cit., § 92; Svyato-Mykhaylivska Parafiya c. Ucraina (Sez. V), cit., § 115; Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas e altri c. Austria (Sez. I), cit., § 71; Dogru c. Francia (Sez. V), ric. 27058/05, sent. 4 dicembre 2008, § 49.

¹⁵³ Si veda, soprattutto, *Leela Förderkreis E.V. e altri c. Germania* (Sez. V), cit., §§ 87 s.: «as regards the words “in accordance with the law” and “prescribed by law” which appear in Articles 8 to 11 of the Convention, the Court observes that it has always understood the term “law” in its “substantive” sense, not its “formal” one [...]. “Law” must be understood to include both statutory law and judge-made “law” [...]. In sum, the “law” is the provision in force as the competent courts have interpreted it. [...] The Court further reiterates that the scope of the notion of foreseeability depends to a considerable degree on the content of the instrument in question, the field it is designed to cover and the number and status of those to whom it is addressed. It must also be borne in mind that, however clearly drafted a legal provision may be, its application involves an inevitable element of judicial interpretation, since there will always be a need for clarification of doubtful points and for adaptation to particular circumstances. A margin of doubt in relation to borderline facts does not by itself make a legal provision unforeseeable in its application. Nor does the mere fact that such a provision is capable of more than one construction mean that it fails to meet the requirement of “foreseeability” for the purposes of the Convention. The role of adjudication vested in the courts is precisely to dissipate such interpretational doubts as remain, taking into account the changes in everyday practice».

In coerenza con tale impostazione la Corte ha ritenuto, per esempio, che non rispondesse al requisito della “legalità” la condanna a pena detentiva (da parte della magistratura militare) di due ministri di culto dei Testimoni di Geova che avevano rifiutato di svolgere il servizio militare, nonostante la legge prevedesse il relativo esonero per i ministri delle confessioni riconosciute e la giurisprudenza consolidata della Corte suprema amministrativa della Grecia avesse ricondotto a tale categoria la confessione in questione: cfr. *Tsirlis and Kouloumpas c. Grecia* (C), ric. 19233/91, 19234/91, sent. 29 maggio 1997.

¹⁵⁴ Si tratta generalmente di casi nei quali l'esercizio del diritto è stato compresso o escluso da parte delle autorità amministrative in violazione della legge o a dispetto di essa: così per esempio nel caso *Biserica Adevărat Ortodoxă din Moldova e altri c. Moldova* (Sez. IV), cit., nel quale la Chiesa ricorrente lamentava la violazione dei propri diritti per esserle stata negata in più di un'occasione la registrazione da parte del Governo moldavo, nonostante la sussistenza di tutte le condizioni previste dalla legge per la registrazione delle organizzazioni religiose, e nonostante il giudicato interno imponesse all'autorità governativa il riconoscimento della Chiesa stessa. Si vedano in particolare i §§ 36 s., là dove la Corte considera che «the refusal to register the applicant Church had no legal basis under Moldovan law. It follows that the interference with the applicants' freedom of religion was not prescribed by law. [...] Having found, in the preceding paragraph, that the interference with the applicants' right to freedom of religion was unlawful, the Court does not see any need to verify whether that interference pursued a legitimate aim or was “necessary in a democratic society”, within the meaning of Article 9 § 2 of the Convention».

Un precedente per alcuni versi analogo si era avuto nel caso *Hasan and Chaush c. Bulgaria* (GC), cit., nel quale la Corte si era arrestata all'accertamento della mancata «previsione di legge» affermando (§§ 330 ss.) che «the repeated refusal of the Council of Ministers to comply with the judgments of the Supreme Court of 1996 and 1997 was a clearly unlawful act of particular gravity. The rule of law, one of the fundamental principles of a democratic society, is inherent in all Articles of the Convention and entails a duty on the part of the State and any public authority to comply with judicial orders or decisions against it [...]. In view of these findings the Court deems it unnecessary to continue the examination of the applicants' complaints in respect of the “legitimate aim” and “necessary in a

stenza della «base legale» della limitazione, la Corte è solita mostrare una certa “leggezza” nell'affrontare lo *step* seguente, che richiede di verificare l'esistenza di uno «scopo legittimo». In effetti, sembra avere sempre assegnato scarsa rilevanza alla definizione dei contenuti di sicurezza pubblica, ordine pubblico, salute pubblica, morale pubblica e protezione dei diritti e delle libertà altrui rilevanti *ex art.* 9.2¹⁵⁵, preferendo piuttosto concentrarsi sulla questione successiva – concernente la «necessarietà in una società democratica» – che assume quasi sempre carattere assorbente rispetto a quella che la precederebbe logicamente¹⁵⁶. Pertanto quest'ultima finisce in genere per essere liquidata “prendendo per buone” le allegazioni statali sul punto¹⁵⁷: ad apparente con-

democratic society” requirements. Such an examination can only be undertaken if the aim of the interference is clearly defined in domestic law. [...] There has, therefore, been a violation of Article 9 of the Convention».

Altri casi nei quali la Corte ha escluso l'esistenza di una base legale sono *Metropolitan Church of Bessarabia e altri c. Moldova* (Sez. I), cit.; *Glas Nadezhda Eood and Elenkov c. Bulgaria* (Sez. V), cit. (in relazione alla violazione dell'art. 10 Conv.); e, sembrerebbe, *Holy Synod of the Bulgarian Orthodox Church (Metropolitan Inokentiy) e altri c. Bulgaria* (Sez. V), cit.

¹⁵⁵ Ad eccezione di alcune affermazioni di un certo peso la giurisprudenza della Corte in materia di libertà di convinzione è priva di affermazioni significative che possano concorrere a definire i confini delle diverse nozioni. Sotto questo profilo, pertanto, sono stati senza dubbio maggiori gli sforzi definitivi compiuti dalla dottrina: si veda già MARGIOTTA BROGLIO, F., *La protezione internazionale della libertà religiosa nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 52 ss.; ID., *Interesse religioso, sicurezza collettiva e stato di necessità nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, Padova, Cedam, 1972, vol. II, pp. 1283 ss.

In questo quadro abbastanza povero, tuttavia, deve essere segnalato che, secondo la Corte, i «diritti e le libertà altrui» cui si riferisce l'art. 9 non sono solo quelli convenzionali: è quindi ammesso anche un bilanciamento tra posizioni soggettive tutelate dalla Convenzione e (in chiave restrittiva delle prime) posizioni soggettive che non vi trovano riconoscimento, ma in questi casi il margine di apprezzamento statale si restringe significativamente. Si vedano, su questo punto, le nitide affermazioni della Corte nella sentenza *Chassagnou e altri c. Francia* (GC), cit., § 113: «[i]n the present case the only aim invoked by the Government to justify the interference complained of was “protection of the rights and freedoms of others”. Where these “rights and freedoms” are themselves among those guaranteed by the Convention or its Protocols, it must be accepted that the need to protect them may lead States to restrict other rights or freedoms likewise set forth in the Convention. It is precisely this constant search for a balance between the fundamental rights of each individual which constitutes the foundation of a “democratic society”. The balancing of individual interests that may well be contradictory is a difficult matter, and Contracting States must have a broad margin of appreciation in this respect, since the national authorities are in principle better placed than the European Court to assess whether or not there is a “pressing social need” capable of justifying interference with one of the rights guaranteed by the Convention.

It is a different matter where restrictions are imposed on a right or freedom guaranteed by the Convention in order to protect “rights and freedoms” not, as such, enunciated therein. In such a case only indisputable imperatives can justify interference with enjoyment of a Convention right».

¹⁵⁶ In alcuni casi ciò è dichiarato *apertis verbis*: cfr. per esempio *Bukharatyan c. Armenia* (Sez. III), cit., § 43, laddove la Corte «considers it unnecessary to determine whether the interference pursued a legitimate aim under Article 9 § 2 since it was in any event incompatible with that provision for the reasons set out below». Si veda anche *Tsaturyan c. Armenia* (Sez. III), cit., § 39.

¹⁵⁷ Senza consentire, tuttavia, che l'elencazione di «scopi legittimi» che compare nell'art. 9.2 sia considerata dagli stati *tamquam non esset*. Così, la Corte ha mostrato un'insolita intransigenza sul punto quando da parte dello stato convenuto si faceva valere a sostegno della misura restrittiva un interesse estraneo (anche formalmente) all'elencazione contenuta nell'art. 9.2. Nel caso *Nolan and K. C. Russia*

ferma di ciò, nonostante vi siano significative differenze tra il secondo paragrafo dell'art. 9 e le analoghe previsioni contenute negli artt. 8, 10 e 11 sotto il profilo delle limitazioni consentite alle rispettive libertà¹⁵⁸, sembra che la Corte abbia applicato nel medesimo modo – vale a dire, senza operare distinzioni quanto alla portata delle restrizioni legittime – tutte le richiamate disposizioni; in altre parole, una volta accertata l'esistenza di una previsione di «legge», il giudizio si muove quasi sempre sul terreno della necessità «in una società democratica», senza soffermarsi ad approfondire l'esistenza o meno dell'interesse fatto valere dallo stato convenuto nel caso di specie¹⁵⁹.

Peraltro, posto che il Consiglio d'Europa e la Convenzione stessa nascono con lo scopo primario di rinsaldare e diffondere i valori e gli ideali che stanno alla base della forma di governo democratica¹⁶⁰, non stupisce che la “democraticità” della misura co-

(Sez. I), cit., alle allegazioni statali che avevano ignorato l'assenza di ogni riferimento alla «sicurezza nazionale» nell'art. 9 – caso unico, tra le disposizioni che presentano la medesima struttura (artt. 8, 9, 10 e 11): sottolineano questo aspetto MORVIDUCCI, C., *La protezione della libertà religiosa nel sistema del Consiglio d'Europa*, cit., pp. 79 s.; GOMIEN, D. – HARRIS, D. – ZWAAK, L., *Law and practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter*, cit., p. 264 – la Corte risponde (§ 73) affermando che «in so far as the Government relied on the protection of national security as the main legitimate aim of the impugned measure, the Court reiterates that the exceptions to freedom of religion listed in Article 9 § 2 must be narrowly interpreted, for their enumeration is strictly exhaustive and their definition is necessarily restrictive [...] Legitimate aims mentioned in this provision include: the interests of public safety, the protection of public order, health or morals, and the protection of the rights and freedoms of others [...]. However, unlike the second paragraphs of Articles 8, 10, and 11, paragraph 2 of Article 9 of the Convention does not allow restrictions on the ground of national security. Far from being an accidental omission, the non-inclusion of that particular ground for limitations in Article 9 reflects the primordial importance of religious pluralism as “one of the foundations of a ‘democratic society’ within the meaning of the Convention” and the fact that a State cannot dictate what a person believes or take coercive steps to make him change his beliefs [...]. It follows that the interests of national security could not serve as a justification for the measures taken by the Russian authorities against the applicant».

¹⁵⁸ L'art. 8 consente le limitazioni necessarie per tutelare «la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, il benessere economico del paese, la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale, o la protezione dei diritti e delle libertà altrui»; l'art. 10 fa salve le misure necessarie «per la sicurezza nazionale, l'integrità territoriale o l'ordine pubblico, la prevenzione dei disordini e dei reati, la protezione della salute e della morale, la protezione della reputazione o dei diritti altrui, o per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario»; l'art. 11, con una sorta di “formula intermedia” tra le due appena viste, legittima invece le misure necessarie «per la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, la difesa dell'ordine e la prevenzione dei disordini e dei reati, per la protezione della salute o della morale o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui».

¹⁵⁹ Cfr. VERMEULEN, B., *Freedom of thought, conscience and religion (Article 9)*, cit., p. 768: «[t]here seems to be no difference between the way the Strasbourg organs apply the restriction clause of Article 9 and the restriction clauses of Article 8, 10 and 11. The emphasis is laid on whether a restriction is necessary; what interest is involved is of less importance». Analogamente, PERTILE, M., *Libertà di pensiero, di coscienza e di religione*, cit., pp. 421 s.; CAROBENE, G., *La corte europea e lo status delle minoranze religiose in Grecia*, cit., che assegna a questo passaggio del sindacato della Corte il ruolo di «chiave di volta del sistema di tutela dell'individuo», richiamando sul punto anche l'opinione di VEGLERIS, P., *Valeur et signification de la clause dans une société démocratique dans la Convention européenne des droits d l'homme*, in *Rev. dr. hom.*, 1968, 1, pp. 219 ss.

¹⁶⁰ Così, il Preambolo allo Statuto del Consiglio d'Europa afferma che gli Stati membri sono «irremovibilmente legati ai valori spirituali e morali, che sono patrimonio comune dei loro popoli e fonda-

stituisca il fulcro del sindacato di legittimità convenzionale della stessa, né che il carattere democratico dell'ordinamento giuridico sia considerato dalla Corte un bene postulato meritevole di tutela in sé, poiché su di esso riposa la garanzia di tutti i diritti fondamentali. Così, se i due elementi che danno corpo e struttura a quel carattere – rispetto della *rule of law* e dei diritti fondamentali¹⁶¹ – sono imprescindibili, così anche il metodo democratico, che si traduce in buona sostanza nel dialogo e nella tolleranza reciproca, non può essere messo a sua volta in discussione: il confronto possibile si arresta su questa soglia e la forma di governo democratica può esigere – nel passaggio obbligato per quello che Jemolo chiamava «il ponte dell'asino»¹⁶² – una difesa operata anche con metodi non democratici¹⁶³.

mento dei principi di libertà personale, libertà politica e preminenza del Diritto, dai quali dipende ogni vera democrazia» e «convinti che per tutelare e far progressivamente trionfare questo ideale e per promuovere il progresso sociale ed economico, è necessaria un'unione stretta fra i paesi europei che sono animati da medesimi sentimenti»: cfr. supra, cap. I, § 1, pp. 5 ss.

¹⁶¹ Secondo SERRA, G., *Il Consiglio d'Europa alla ricerca di una definizione di «rule of law»*. Sul rapporto della Commissione di Venezia «on the rule of law» del 4 aprile 2011, cit., p. 13, la Corte di Strasburgo avrebbe «fatto uso del riferimento al RoL contenuto nel preambolo della CEDU e del Trattato di Londra del 1949 come canone interpretativo per l'approfondimento e l'allargamento del livello di tutela associato a specifici diritti convenzionali». Sul punto si veda anche *supra*, cap. I, nota 16.

¹⁶² L'Autore si riferiva al rapporto tra un sistema democratico ed eventuali formazioni politiche che neghino l'accettazione di una piena libertà (in primo luogo di espressione, che dà corpo alla libertà e alla pariteticità del confronto): JEMOLO, A. C., *I problemi pratici della libertà*, Milano, Giuffrè, 1961, pp. 58 ss.

¹⁶³ È possibile pertanto – nel senso che è convenzionalmente legittima – la compressione, fino all'esclusione, di alcuni diritti fondamentali, quando le modalità e i fini del loro esercizio siano tali da minacciare il sovvertimento dell'ordine democratico: si veda su questo tema *Democrazie protette e protezione della democrazia*, a cura di A. DI GIOVINE, Torino, Giappichelli, 2005; BONETTI, P., *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, Bologna, Il Mulino, 2006, spec. pp. 61 ss.; TANZARELLA, P., *Il margine di apprezzamento*, in *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, cit., pp. 145 ss., sul punto pp. 163 ss.

Nella giurisprudenza della Corte la concezione di preminenza assoluta e incondizionata della democrazia (e della sua protezione) ha trovato esplicito riscontro nella nota sentenza *Refah Partisi (The Welfare Party) e altri c. Turchia* (GC), cit., che scaturiva da una vicenda nella quale il partito ricorrente, sciolto dalla Corte costituzionale turca in ragione dei propositi anticostituzionali contenuti nel programma politico – tra questi, l'applicazione della legge islamica in base all'appartenenza religiosa –, lamentava la violazione della propria libertà di associazione (e di altri diritti convenzionali, i cui profili di rilevanza sono stati considerati assorbiti). Constatato che il partito ricorrente si era fatto portatore di una linea politica – successivamente ripresa nella sostanza da altre formazioni, anch'esse sciolte dalla Corte costituzionale turca: cfr. *Fazilet Partisi et Kutun c. Turchia* (Sez. III), ric. 1444/02, sent. 27 aprile 2006, e *Kavakçı c. Turchia* (Sez. III), ric. 71907/01, sent. 5 aprile 2007 – antidemocratica e che, data la consistenza del partito in questione (che nel 1996 aveva raggiunto la maggioranza relativa alle elezioni politiche ed era entrato a comporre un governo di coalizione), tali propositi avrebbero potuto concretizzarsi effettivamente (qui l'argomentare della Corte ricorda la “*clear and present rule*” elaborata dalla Corte Suprema statunitense), i giudici europei accertavano un'intromissione dello Stato nel diritto tutelato dall'art. 11 Conv. ma ne escludevano una violazione, riservando peraltro primaria considerazione anche al principio di liceità statutale e alla sua particolare configurazione all'interno dell'ordinamento turco (su quest'ultimo aspetto si veda *infra*, cap. III, § 3-1 mentre, sulla tutela “costi quel che costi” operata dalla Corte con la sentenza in esame si veda, nel volume collettaneo curato da A. DI GIOVINE citato all'inizio di questa nota, il contributo di CECCANTI, S. – TEGA, D., *La protezione della democrazia dai partiti antisistema: quando un'esigenza può diventare un'ossessione*, pp. 37 ss.), nonché PARISI, M., *Scioglimento di un par-*

Il “*democracy test*” si articola a sua volta concettualmente su due fasi: il primo passaggio si svolge in astratto – prescinde, quindi, dalla considerazione della fattispecie giudicanda, e generalmente è affrontato dalla Corte solo in maniera implicita – e definisce cosa debba intendersi per «*società democratica*» ex art. 9.2. Il secondo conduce invece a stabilire se, posto quel modello ideale di forma di governo – al quale, come si è visto, almeno nelle dichiarazioni d'intenti tendono tutti gli Stati membri del Consiglio – la misura controversa potrebbe considerarsi necessaria per proteggere l'interesse fatto valere nel caso di specie dallo stato convenuto.

Sotto il primo profilo non sono di particolare utilità le affermazioni della Corte che sottolineano il legame intercorrente tra democraticità e garanzia della libertà di religione e di convinzione¹⁶⁴, poiché esse non aggiungono alcun elemento allo strumentario ermeneutico col quale avvicinarsi all'applicazione della Cedu. Quel legame, che unisce a doppio filo il carattere democratico di un regime e la garanzia di tutti i diritti e le libertà convenzionali – nel senso che il primo riposa anche sulla seconda – appartie-

tito politico ad ispirazione religiosa e garanzia dei diritti fondamentali nelle società democratiche: la Turchia ed il caso Refah Partisi, in *Dir. fam. pers.*, 2006, 4, pp. 1919 ss. Per inquadrare la problematica, anche alla luce dell'evoluzione del panorama politico turco – che ha visto un partito (AKP) da molti ritenuto “erede dissimulato” del Refah Partisi, raggiungere la maggioranza parlamentare e il premierato, nella persona dell'attuale Primo Ministro Erdogan – si vedano quantomeno MARGIOTTA BROGLIO, F., *Principio costituzionale di laicità e partiti politici islamici nell'ordinamento della Turchia*, in *Riv. st. pol. int.*, 2002, 4, pp. 629 ss.; PRANDI, M., *La laicità contesa. Aspetti della crisi politica turca nella prospettiva del diritto ecclesiastico europeo*, in *St. Ch.*, novembre 2008. Un caso per certi versi analogo ha riguardato anche il nostro Paese, in relazione al divieto di ricostituzione del partito fascista: cfr., in relazione agli artt. 9, 10, 11 e 14 Conv., X. c. Italia (Comm.), ric. 6741/74, dec. 21 maggio 76.

Queste decisioni della Corte paiono tanto più significative, per contrasto, se le si inquadra all'interno di una cornice giurisprudenziale che ha sempre tributato particolare favore alla tutela delle libertà di espressione e di associazione quando queste trovassero espressione all'interno dei canali della rappresentanza politica organizzata: cfr. da ultimo SOTTIAUX, S. – RUMMENS, S., *Concentric democracy: resolving the incoherence in the European Court of Human Rights' case law on freedom of expression and freedom of association*, in *Int. Journ. Const. Law*, 2012, 1, pp. 106 ss.

¹⁶⁴ È ricorrente, più di ogni altra, l'affermazione secondo la quale «[a]s enshrined in Article 9 (art. 9), freedom of thought, conscience and religion is one of the foundations of a “democratic society” within the meaning of the Convention»: cfr. *Kokkinakis c. Grecia* (C), cit., § 31 e, seppur a volte con terminologia leggermente diversa, *Otto-Preminger-Institut c. Austria* (C), cit., § 47; *Buscarini e altri c. San Marino* (GC), cit., § 133; *Serif c. Grecia* (Sez. II), cit., § 49; *Hasan and Chaush c. Bulgaria* (GC), cit., § 312; *Metropolitan Church of Bessarabia e altri c. Moldova* (Sez. I), cit., § 114; *Agga c. Grecia (N° 2)* (Sez. I), cit., § 56; *Refah Partisi (The Welfare Party) e altri c. Turchia* (GC), cit., § 90; *Leyla Şahin c. Turchia* (GC), cit., § 104; *Agga c. Grecia (N° 3)* (Sez. I), ric. 32186/02, sent. 13 luglio 2006, § 26; *Moscow Branch of The Salvation Army c. Russia* (Sez. I), cit., § 57; *Kuznetsov c. Russia* (Sez. I), cit., § 56; *Church of Scientology Moscow c. Russia* (Sez. I), cit., § 71; *Ivanova c. Bulgaria* (Sez. V), cit., § 77; *97 Members of the Gldani Congregation of Jehovah's Witnesses e 4 altri c. Georgia* (Sez. II), cit., § 130; *Barankevich c. Russia* (Sez. V), ric. 10519/03, sent. 26 luglio 2007, § 24; *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas e altri c. Austria* (Sez. I), cit., § 61; *Holy Synod of the Bulgarian Orthodox Church (Metropolitan Inokentiy) e altri c. Bulgaria* (Sez. V), cit., § 118; *Nolan and K. c. Russia* (Sez. I), cit., §§ 61 e 73; *Masaev c. Moldova* (Sez. IV), cit., § 21; *Jehovah's Witnesses of Moscow e altri c. Russia* (Sez. I), cit., § 99; *Grzelak c. Polonia* (Sez. IV), cit., § 85; *Bayatyan c. Armenia* (GC), cit., § 118; *Bukharatyan c. Armenia* (Sez. III), cit., § 46; *Tsaturyan c. Armenia* (Sez. III), cit., § 42.

ne infatti al patrimonio genetico del sistema, è consacrato anche nei suoi documenti fondativi¹⁶⁵ e la circostanza che lo stesso sia ribadito con specifico riferimento a questo o quel diritto¹⁶⁶ non contribuisce, per ciò solo, a orientare l'interprete.

Del pari, non aiutano a fini definitivi i pur importanti riferimenti operati dalla Corte al legame tra democrazia e preminenza del diritto¹⁶⁷ sia perché, anche in questo caso, la Corte non aggiunge nulla a quanto già affermato dai documenti del Consiglio d'Europa¹⁶⁸; sia perché nello schema progressivo di giudizio che stiamo esaminando ogni considerazione relativa al rispetto della *rule of law* trova collocazione anticipata, nel momento in cui si tratta valutare la sussistenza del requisito della «previsione di

¹⁶⁵ L'art. 3 dello Statuto del Consiglio stabilisce infatti che «[o]gni Membro del Consiglio d'Europa riconosce il principio della preminenza del Diritto e il principio secondo il quale ogni persona soggetta alla sua giurisdizione deve godere dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali» (cfr. *supra*, cap. I, § 1, pp. 5 ss.).

Del pari, nel Preambolo alla Convenzione i Governi firmatari, membri del Consiglio d'Europa, riaffermavano «il loro profondo attaccamento a tali libertà fondamentali che costituiscono le basi stesse della giustizia e della pace nel mondo e il cui mantenimento si fonda essenzialmente da una parte, su un regime politico effettivamente democratico e dall'altra, su una concezione comune e un comune rispetto dei Diritti dell'Uomo di cui essi si valgono». Questa parte del Preambolo è stata talvolta richiamata espressamente dalla stessa Corte per sottolineare ancora una volta il carattere fondante che assume, all'interno del «modello democratico europeo», la tutela dei diritti fondamentali. Nel citato caso *United Communist Party of Turkey e altri c. Turchia* (GC), § 33, la Corte affermava: «[d]emocracy is without doubt a fundamental feature of the European public order [...]. That is apparent, firstly, from the Preamble to the Convention, which establishes a very clear connection between the Convention and democracy by stating that the maintenance and further realisation of human rights and fundamental freedoms are best ensured on the one hand by an effective political democracy and on the other by a common understanding and observance of human rights». Sul punto, più ampiamente, si veda PINELLI, C., *Il Preambolo, i valori, gli obiettivi*, cit., p. 38.

¹⁶⁶ Quanto appena visto è riscontrabile, per esempio, anche con riferimento alla libertà di espressione. Si veda, per esempio, *Otto-Preminger-Institut c. Austria* (C), cit., § 49: «[a]s the Court has consistently held, freedom of expression constitutes one of the essential foundations of a democratic society, one of the basic conditions for its progress and for the development of everyone»; nonché – anche in questo caso con formula che talora varia leggermente – *Handyside c. Regno Unito* (P), ric. 5493/72, sent. 7 dic. 1976, § 49; *Wingrove c. Regno Unito* (C), ric. 17419/90, sent. 25 novembre 1996, § 52; *United Communist Party of Turkey e altri c. Turchia* (GC), cit., § 33; *Murphy c. Irlanda* (Sez. III), cit.; *Ā. A. c. Turchia* (Sez. II), ric. 42571/98, sent. 13 settembre 2005, § 23.

¹⁶⁷ Cfr. *Hasan and Chaush c. Bulgaria* (GC), cit., § 330: «[t]he rule of law, one of the fundamental principles of a democratic society, is inherent in all Articles of the Convention». Si vedano altresì *United Communist Party of Turkey e altri c. Turchia* (GC), § 33; *Metropolitan Church of Bessarabia e altri c. Moldova* (Sez. I), cit., § 109; *Biserica Adevărat Ortodoxă Din Moldova e altri c. Moldova* (Sez. IV), cit., § 33; *Glas Nadezhda Eood and Elenkov c. Bulgaria* (Sez. V), cit., § 46; *Dogru c. Francia* (Sez. V), cit., § 66; *Holy Synod of the Bulgarian Orthodox Church (Metropolitan Inokentiy) e altri c. Bulgaria* (Sez. V), cit., §§ 117 e 157; *Nolan and K. c. Russia* (Sez. I), cit., § 71.

¹⁶⁸ Per le conferenti disposizioni dello Statuto del Consiglio cfr. *supra*, nota 165, nonché cap. I, § 1, pp. 5 ss. Il Preambolo alla Convenzione, dal canto suo, dopo aver ribadito il legame tra regime politico effettivamente democratico e tutela dei diritti e delle libertà fondamentali, ricorda come gli Stati contraenti siano «animati da uno stesso spirito e forti di un patrimonio comune di tradizioni e di ideali politici, di rispetto della libertà e di preminenza del diritto». Da ultimo, l'interconnessione tra «*droits de l'homme*», «*[e]tat de droit*» e «*démocratie*», trova riscontro anche nel § 3 del Preambolo della Dichiarazione di Interlaken (cfr. *supra*, cap. I, § 5).

legge»¹⁶⁹: se la Corte è giunta al punto ora in esame, pertanto, si dà per accertato che la misura restrittiva controversa sia stata applicata in ossequio al principio di legalità (e, in generale, ai principi che informano lo stato di diritto).

Sono di assoluta rilevanza ai nostri fini, invece, gli insistiti riferimenti giurisprudenziali al pluralismo, al confronto, al metodo democratico e alla tutela delle minoranze, poiché tali elementi definiscono la sostanza della democraticità e la rendono categoria giuridica utile anche ai fini della decisione del caso concreto.

Secondo questa giurisprudenza tralatizia degli organi di Strasburgo, in buona parte formatasi con riguardo a vicende che intersecavano solo per tangente i profili di rilevanza delle libertà di religione e di convinzione¹⁷⁰, la «*società democratica*» si definisce, innanzitutto, per i suoi caratteri intrinseci e imprescindibili di pluralismo, tolleranza e ampiezza di vedute¹⁷¹. Non si tratta, inoltre, di un pluralismo di facciata che possa

¹⁶⁹ Cfr. *supra*, note 151 ss.

¹⁷⁰ Sono numerose, infatti, le sentenze relative a fattispecie che coinvolgevano in prima istanza diritti politici, generalmente nella loro connotazione istituzionalizzata. In tali casi – che riguardavano di solito ipotesi di scioglimento di formazioni politiche operanti in Turchia in ragione dei propositi anticostituzionali contenuti nei loro programmi politici o nelle dichiarazioni pubbliche dei loro esponenti – la Corte ha accertato quasi sempre una violazione dell'art. 11 (ritenendo assorbiti i profili di rilevanza delle altre disposizioni invocate dai ricorrenti) poiché, a differenza di quanto occorso nel caso del *Refah Partisi*, si trattava di contenuti (ritenuti anticostituzionali dalla Corte turca, ma) non antidemocratici (di solito si trattava del sostegno più o meno esplicito ai movimenti indipendentisti e autonomisti curdi): cfr. *United Communist Party of Turkey e altri c. Turchia* (GC), cit.; *Socialist Party e altri c. Turchia* (GC), ric. 21237/93, sent. 25 maggio 1998; *Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) c. Turchia* (GC), ric. 23885/94, sent. 8 dicembre 1999; *Dicle pour le Parti de la Democratie (DEP) c. Turchia* (Sez. IV), ric. 25141/94, sent. 10 dicembre 2002 (nonché la sentenza, relativa a una fattispecie collegata a quest'ultima, *Sadak e altri c. Turchia* [No. 2] [Sez. IV], ricc. 25144/94, 26149/95-26154/95, 27100/95, 27101/95, sent. 11 giugno 2002); *Yazar e altri c. Turchia* (Sez. IV), ricc. 22723/93, 22724/93, 22725/93, sent. 9 aprile 2002; *Parti socialiste de Turquie (STP) e altri c. Turchia* (Sez. II), ric. 26482/95, sent. 12 novembre 2003; *Emek Partisi et Şenol c. Turchia* (Sez. IV), ric. 39434/98, sent. 31 maggio 2005; *Parti de la Democratie et de l'Évolution e altri c. Turchia* (Sez. IV), ricc. 39210/98, 39974/98, sent. 26 aprile 2005. A completamento del quadro possono vedersi anche le pronunce, di minor interesse, *Eşidir e altri c. Turchia* (Sez. II), ric. 54814/00, sent. 11 ottobre 2005, in cui la Corte ha accertato solo una violazione dell'art. 6 – in quel caso i ricorrenti, membri di un partito politico, condannati per favoreggiamento di una banda armata separatista per aver (tra l'altro) esposto nella sede del partito alcune foto rappresentanti i capi della banda e aver diffuso messaggi provenienti dalla stessa, lamentavano violazioni convenzionali sotto diversi profili (tra questi, anche quello relativo alla libertà di espressione e di coscienza) – e *Vatan c. Russia* (Sez. III), ric. 47978/99, sent. 7 ottobre 2004 (in questa seconda ipotesi il Partito ricorrente lamentava diverse violazioni a causa dello scioglimento di un'altra organizzazione politica, che contemplava nel proprio programma anche il sostegno di istanze autonomistiche locali. La pronuncia di inammissibilità della Corte si fonda, appunto, sulla mancanza di identità tra il soggetto ricorrente e quello che lamentava di essere stato vittima della violazione).

¹⁷¹ Così, la Corte ha affermato a partire dal caso *Handyside c. Regno Unito* (P), cit., § 49, che «*pluralism, tolerance and broadmindedness are hallmarks of a "democratic society"*». In numerose occasioni, poi, si è richiamata al «*pluralism indissociable from a democratic society, which has been dearly won over the centuries*»: cfr. *Kokkinakis c. Grecia* (C), cit., 31. Ancora, ha definito il pluralismo «*inherent feature of the notion of a democratic society*»: cfr. *Manoussakis e altri c. Grecia* (C), cit., § 44.

Si vedano, in aggiunta a quelle appena citate, le sentenze *Young, James and Webster c. Regno Unito* (P), ricc. 7601/76 e 7806/77, sent. 13 agosto 1981, § 63; *Buscarini e altri c. San Marino* (GC), cit.; *Serif*

ritenersi immune da ogni addebito sol perché si fregia di un confronto dialogico idoneo a dare voce alle posizioni non maggioritarie¹⁷²: un pluralismo compiuto impone infatti che le minoranze siano trattate con riguardo e in modo appropriato, evitando ogni abuso – qualunque forma esso possa assumere – di posizione dominante¹⁷³. Non si tratta solo dell'obbligo statale di garantire che i gruppi si tollerino l'un l'altro¹⁷⁴, evitando che il confronto incontrollato conduca al conflitto o addirittura allo scontro violento¹⁷⁵: lo

c. Grecia (Sez. II), cit., §§ 52 s.; *Hasan and Chausch c. Bulgaria* (GC), cit., § 78; *Metropolitan Church of Bessarabia e altri c. Moldova* (Sez. I), cit., §§ 42 s.; *Vergos c. Grecia* (Sez. I), cit., § 35; *Leyla Şahin c. Turchia* (GC), cit., §§ 104 e 108; *Moscow Branch of the Salvation Army c. Russia* (Sez. I), cit., § 58; *Church of Scientology Moscow c. Russia* (Sez. I), cit., § 72; *97 Members of the Gldani Congregation of Jehovah's Witnesses e 4 altri c. Georgia* (Sez. II), ric. 71156/01, sent. 3 maggio 2007, §§ 131 s.; *Svyato-Mykhaylivska Parafiya c. Ucraina* (Sez. V), cit., § 113; *Hasan and Eylem Zengin c. Turchia* (Sez. II), ric. 1448/04, sent. 9 ottobre 2007, § 54; *Holy Synod of the Bulgarian Orthodox Church (Metropolitan Inokentiy) e altri c. Bulgaria* (Sez. V), cit., §§ 119 s.; *Miroşubovs e altri c. Lettonia* (Sez. III), ric. 798/05, sent. 15 settembre 2009, § 80; *Leyla Şahin c. Turchia* (GC), cit., § 104.

¹⁷² Ciò non toglie, peraltro, che la dialettica delle posizioni contrapposte sia un passaggio obbligato per l'inveramento di (un clima e) un regime compiutamente democratico, innanzitutto in campo politico. La Corte lo ha sottolineato, per esempio, affermando che «*political debate [...] is at the very core of the concept of a democratic society*» (*United Communist Party of Turkey e altri c. Turchia* [GC], cit., § 32; ma cfr. anche *Sadak e altri c. Turchia* [No. 2] [Sez. IV], cit., § 29).

¹⁷³ Cfr. *Young, James and Webster c. Regno Unito* (P), cit., § 63: «*[a]lthough individual interests must on occasion be subordinated to those of a group, democracy does not simply mean that the views of a majority must always prevail: a balance must be achieved which ensures the fair and proper treatment of minorities and avoids any abuse of a dominant position*». Si vedano inoltre *Efstathiou c. Grecia* (C), ric. 24095/94, sent. 18 dicembre 1996, § 28; *Valsamis c. Grecia* (C), ric. 21787/93, sent. 18 dicembre 1996, § 27; *Chassagnou e altri c. Francia* (GC), cit., § 157; *Leyla Şahin c. Turchia* (GC), cit., § 108; *Folgerø e altri c. Norvegia* (GC), ric. 15472/02, sent. 29 giugno 2007, § 84; *Barankevich c. Russia* (Sez. V), cit., § 30; *Bayatyan c. Armenia* (GC), cit., § 126.

¹⁷⁴ Uno dei passaggi espositivi più chiari su questo punto – anche se apparentemente “fuori luogo” in una sentenza che sembra muoversi, almeno nelle conclusioni, in tutt'altra direzione – è rintracciabile nella pronuncia *Otto-Preminger-Institut c. Austria* (C), cit., § 47, laddove la Corte ricorda che «*[t]hose who choose to exercise the freedom to manifest their religion, irrespective of whether they do so as members of a religious majority or a minority, cannot reasonably expect to be exempt from all criticism. They must tolerate and accept the denial by others of their religious beliefs and even the propagation by others of doctrines hostile to their faith. However, the manner in which religious beliefs and doctrines are opposed or denied is a matter which may engage the responsibility of the State, notably its responsibility to ensure the peaceful enjoyment of the right guaranteed under Article 9 (art. 9) to the holders of those beliefs and doctrines. Indeed, in extreme cases the effect of particular methods of opposing or denying religious beliefs can be such as to inhibit those who hold such beliefs from exercising their freedom to hold and express them*». Con specifico riguardo all'obbligo statale moderare i potenziali conflitti e vigilare sulla reciproca tolleranza dei gruppi religiosi – compito nell'assolvere il quale lo stato, come si è visto, ha l'obbligo di mantenersi neutro e imparziale: cfr. *supra*, § 1-4 – cfr. anche *Plattform "Ärzte Für Das Leben" c. Austria* (C), ric. 10126/82, sent. 21 giugno 1988, § 32; *Serif c. Grecia* (Sez. II), cit., § 53; *Metropolitan Church of Bessarabia e altri c. Moldova* (Sez. I), cit., §§ 116 e 123; *Agga c. Grecia* (N° 2) (Sez. I), cit., § 60; *Supreme Holy Council of the Muslim Community c. Bulgaria* (Sez. I), cit., § 96; *Ī. A. c. Turchia* (Sez. II), cit., § 28; *Leyla Şahin c. Turchia* (GC), cit., § 107; *97 Members of the Gldani Congregation of Jehovah's Witnesses e 4 altri c. Georgia* (Sez. II), cit., § 132; *Barankevich c. Russia* (Sez. V), cit., § 30; *Holy Synod of the Bulgarian Orthodox Church (Metropolitan Inokentiy) e altri c. Bulgaria* (Sez. V), cit., §§ 120 e 148.

¹⁷⁵ L'esistenza in capo allo stato di un vero e proprio obbligo di protezione contro forme più o meno estreme di intolleranza è stata affermata a chiare lettere nel caso *97 Members of the Gldani Congregation of Jehovah's Witnesses e 4 altri c. Georgia* (Sez. II), concernente atti di intimidazione e violenza con

stato deve altresì farsi parte diligente per impedire che il metodo democratico sia applicato unicamente nel suo portato maggioritario e determini una condizione di sudditanza di fatto delle minoranze¹⁷⁶. In altre parole, in materia di libertà di religione e di convinzione – ma lo stesso vale, in generale, per tutti i diritti fondamentali – la portata del principio maggioritario è limitata dall'esigenza di bilanciamento dei diritti di tutti e di tutela delle minoranze¹⁷⁷, le sorti delle quali non possono essere lasciate in balia di un

riguardo ai quali i ricorrenti imputavano allo Stato di non aver predisposto una efficace tutela preventiva e successiva. In quell'occasione la Corte, ritenuto che lo Stato, rimanendo inattivo, fosse venuto meno al proprio obbligo di prendere le necessarie misure – preventive e sanzionatorie – per assicurare che un gruppo di estremisti ortodossi tollerasse la minoranza religiosa cui appartenevano i ricorrenti, accertava una violazione dell'art. 9: cfr. *97 Members of the Gldani Congregation of Jehovah's Witnesses e 4 altri c. Georgia* (Sez. II), cit., spec. §§ 134 s. In questo senso, si può dire che la giurisprudenza europea ha finito per ricondurre all'art. 9 una sorta di «effetto orizzontale»: così TEGA, D., *La libertà religiosa e il principio di laicità nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, in *La laicità crocifissa? Il nodo costituzionale dei simboli religiosi nei luoghi pubblici*, a cura di R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 298 ss., sul punto p. 299.

¹⁷⁶ L'attenzione che la Corte ha dedicato fin dalle sue prime pronunce – quantomeno, a partire dalla sentenza *Kokkinakis c. Grecia* (C), cit. – allo status giuridico e di fatto delle minoranze non si è risolta in enunciati di principio o vuote formule, bensì si è tradotta nello sviluppo concreto di condizioni migliori per i gruppi più deboli: su questo aspetto, spesso indicato quale “ruolo contro-maggioritario” (o “giurisprudenza contro-maggioritaria”) della Corte si sono soffermati, tra gli altri, VENTURA, M., *Law and religion issues in Strasbourg and Luxembourg: the virtues of European Courts*, cit., *passim*, spec. pp. 2 ss.; MANCINI, S., *La supervisione europea presa sul serio: la controversia sul crocifisso tra margine di apprezzamento e ruolo contro-maggioritario delle Corti*, in *A.I.C.*, gen. 2010; ID., *The Crucifix Rage: Supranational Constitutionalism Bumps Against the Counter-Majoritarian Difficulty*, in *Eur. Const. Law Rev.*, 2010, 6, pp. 6 ss. Sulla c.d. “counter-majoritarian difficulty” quale problematica propria della riflessione costituzionalistica, nonché sulla origine dell'espressione, si rinvia ai contributi indicati da SCERBO, A., *Simboli religiosi e laicità a partire dal caso Lautsi v. Italy*, in *St. Ch.*, novembre 2010, p. 2, spec. nota 4.

Più in generale, sulle intersezioni tra politica e religione che si manifestano nel momento in cui a livello europeo si pone la questione dell'eguaglianza e del bilanciamento tra diritti (nuovi) delle minoranze e diritti (o privilegi, consolidati) delle maggioranze, cfr. VENTURA, M., *Religious pluralism and human rights in Europe. Equality in the regulation of religion*, in *Religious pluralism and human rights in Europe: where to draw the line?*, a cura di M. L. P. LOENEN, J. E. GOLDSCHMIDT, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2007, pp. 119 ss.

¹⁷⁷ Come ha scritto FERRARI, S., *La nozione di laicità tra identità e pluralismo*, in *Laicità e stato di diritto*, a cura di A. CERETTI, L. GARLATI, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 99 ss., sul punto pp. 105 s., «l'esperienza storica ha mostrato che anche le democrazie possono impazzire e ha suggerito di introdurre alcuni correttivi al funzionamento troppo meccanico del principio di maggioranza. Il più importante di essi nasce dall'idea che esistono diritti (e probabilmente doveri) che non possono essere decisi a maggioranza ma debbono essere riconosciuti a tutti gli uomini per il solo fatto di essere uomini. [...] Benché non manchino voci critiche, i diritti fondamentali dell'uomo costituiscono il limite più efficace ai pericoli di degenerazione della democrazia e all'imporsi di una dittatura della maggioranza potenzialmente in grado di disconoscere qualsiasi diritto della persona».

Nella giurisprudenza della Corte cfr. *Chassagnou e altri c. Francia* (GC), cit., § 158: «[w]here these “rights and freedoms” are themselves among those guaranteed by the Convention or its Protocols, it must be accepted that the need to protect them may lead States to restrict other rights or freedoms likewise set forth in the Convention. It is precisely this constant search for a balance between the fundamental rights of each individual which constitutes the foundation of a “democratic society”». Con specifico riferimento ai rapporti maggioranza-minoranze, cfr. anche *Barankevich c. Russia* (Sez. V), cit., § 31: «[i]t would be incompatible with the underlying values of the Convention if the exercise of Convention rights by a minority group were made conditional on its being accepted by the majority. Were it so a mi-

sistema autoregolantesi in funzione degli interessi delle confessioni e dei gruppi maggiormente influenti¹⁷⁸.

La seconda fase del sindacato della Corte su questo punto – che costituisce altresì il passaggio conclusivo del ragionamento, all'interno del quale andranno ricercati gli elementi di giudizio che orientano e definiscono la decisione finale – si svolge, come si è anticipato, in concreto e mira ad accertare se, presupposto quel modello di «*società democratica*», le misure contestate possano dirsi «*necessarie*».

Quanto alla nozione di «*necessarietà*», la Corte ha operato già in tempi lontani una attenta lettura sistematica delle norme della Cedu che definiscono i requisiti di legittimità delle restrizioni applicate dagli Stati, distinguendo opportunamente la misura «*necessaria*» sia da quella «*indispensabile*» sia, di converso, da quella «*ragionevole*», «*utile*», «*ammissibile*», «*ordinaria*» o «*desiderabile*»¹⁷⁹. Sotto questo profilo, pertanto, la misura può dirsi necessaria solo se, date le circostanze, la sua adozione fosse richiesta da una «*esigenza sociale imperativa*»¹⁸⁰ e non vi fosse altra via (che avesse effetti

nority group's rights to freedom of religion, expression and assembly would become merely theoretical rather than practical and effective as required by the Convention».

¹⁷⁸ Ciò non significa peraltro che nel sistema convenzionale sia configurabile un obbligo statale di intervenire a sostegno dei gruppi di minoranza con specifiche misure “compensative” quale sarebbe invece ipotizzabile all'interno degli ordinamenti che assegnano rilevanza al fattore religioso (anche) disegnando un'attitudine interventista dello stato a sostegno delle concrete istanze di libertà degli individui. Così, con riguardo all'ordinamento costituzionale italiano, parte della dottrina fa discendere dal criterio della «*uguale libertà*» ex art. 8.1 Cost. – combinato con i principi costituzionali che legittimano la legislazione promozionale di tutela delle libertà di religione e impongono la protezione delle minoranze – la necessità che lo Stato assicuri una effettiva parità di *chances* alle confessioni: si veda sul punto CASUSCELLI, G., *Libertà religiosa e confessioni di minoranza. Tre indicazioni operative*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1997, 1, pp. 61 ss., spec. p. 83; ID., *Laicità dello Stato e aspetti emergenti della libertà religiosa: una nuova prova per le intese*, cit., pp. 476 ss.; ID., *Linee programmatiche di un "progetto" di regolamentazione dei rapporti tra Stato e Chiesa in Italia*, cit., p. 33; D'ANDREA, L., *Eguale libertà ed interesse alle intese delle confessioni religiose: brevi note a margine della sent. cost. n. 346/2002*, cit., p. 676; BERLINGÒ, S., *sub Fonti del diritto ecclesiastico*, cit., pp. 458 s. *Contra*, FINOCCHIARO, F., *sub Art. 8*, cit., pp. 398 s.

¹⁷⁹ Così nella sentenza *Handyside c. Regno Unito* (P), cit., § 48: «[t]he Court notes at this juncture that, whilst the adjective "necessary", within the meaning of Article 10 para. 2 (art. 10-2), is not synonymous with "indispensable" (cf., in Articles 2 para. 2 [art. 2-2] and 6 para. 1 [art. 6-1], the words "absolutely necessary" and "strictly necessary" and, in Article 15 para. 1 [art. 15-1], the phrase "to the extent strictly required by the exigencies of the situation"), neither has it the flexibility of such expressions as "admissible", "ordinary" (cf. Article 4 para. 3) (art. 4-3), "useful" (cf. the French text of the first paragraph of Article 1 of Protocol No. 1) (P1-1), "reasonable" (cf. Articles 5 para. 3 and 6 para. 1) (art. 5-3, art. 6-1) or "desirable"». Si vedano anche *Young, James and Webster c. Regno Unito* (P), cit., § 63; *Chassagnou e altri c. Francia* (GC), cit., § 157; *Moscow Branch of The Salvation Army c. Russia* (Sez. I), cit., § 62; *Church of Scientology Moscow c. Russia* (Sez. I), cit., § 75; *Svyato-Mykhaylivska Parafiya c. Ucraina* (Sez. I), cit., § 116; *Jehovah's Witnesses of Moscow e altri c. Russia* (Sez. I), cit., § 100.

¹⁸⁰ La formula che utilizza il concetto di «*pressing social need*» è uno degli elementi più ricorrenti nella giurisprudenza della Corte su questo punto: cfr. *Handyside c. Regno Unito* (P), cit., § 48; *Kokkinakis c. Grecia* (C), cit., § 49; *Wingrove c. Regno Unito* (C), cit., § 53; *Socialist Party e altri c. Turchia* (GC), cit., § 99; *Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) c. Turchia* (GC), cit., § 200; *Serif c. Grecia* (Sez. II), cit., § 49; *Metropolitan Church of Bessarabia e altri c. Moldova* (Sez. I), cit., § 119; *Yazar e*

meno limitanti per la libertà convenzionale) per garantire soddisfazione all'interesse fatto valere dallo stato convenuto¹⁸¹.

Anche in questa ipotesi, tuttavia, perché l'intervento dello stato sia legittimo è necessario che sia proporzionato allo scopo perseguito. Non basta, quindi, che lo stesso sia il frutto di una scelta obbligata: si richiede che il livello di tutela che nel caso concreto si vuole assicurare a uno specifico interesse (compreso tra quelli indicati nell'art. 9.2.) sia tale da giustificare il grado della corrispondente e strumentale limitazione della libertà e che pertanto il medesimo risultato non sia raggiungibile ricorrendo a misure meno limitanti per le libertà convenzionali¹⁸². Il bilanciamento, pertanto, pone a con-

altri c. Turchia (Sez. IV), cit., § 51; *Agga c. Grecia* (N° 2) (Sez. I), cit., § 56; *Refah Partisi (The Welfare Party) e altri c. Turchia* (GC), cit., §§ 104 e 106 ss.; *Murphy c. Irlanda* (Sez. III), cit., § 68; *Ī. A. c. Turchia* (Sez. II), cit., § 26; *Öllinger c. Austria* (Sez. I), ric. 76900/01, sent. 29 giugno 2006; *Agga c. Grecia* (N° 4) (Sez. I), ric. 33331/02, sent. 13 luglio 2006, § 26; *Moscow Branch of The Salvation Army c. Russia* (Sez. I), cit., § 62; *Church of Scientology Moscow c. Russia* (Sez. I), cit., § 75; *Svyato-Mykhaylivska Parafiya c. Ucraina* (Sez. I), cit., §§ 116 e 137; *Masaev c. Moldova* (Sez. IV), cit., § 24; *Jehovah's Witnesses of Moscow e altri c. Russia* (Sez. I), cit., § 100; *Bayatyan c. Armenia* (GC), cit., § 123; *Dicle pour le Parti de la Democratie (DEP) c. Turchia* (Sez. IV), cit., § 48; *Parti socialiste de Turquie (STP) e altri c. Turchia* (Sez. II), cit., § 39; *Vergos c. Grecia* (Sez. I), cit., § 35; *Miroļubovs e altri c. Lettonia* (Sez. III), cit., § 80; *Lombardi Vallauri c. Italia* (Sez. II), cit., § 42; *Mouvement Raelien Suisse c. Svizzera* (Sez. I), ric. 16354/06, sent. 13 gennaio 2011, § 49; *Erçep c. Turchia* (Sez. II), cit., § 59; *Feti Demirtaş c. Turchia* (Sez. II), cit., § 108.

¹⁸¹ In termini sintetici è quindi possibile dire, usando le parole della Corte, che le ragioni addotte dallo stato convenuto per giustificare la misura contestata devono essere sia rilevanti («*relevant*», «*pertinents*») ai fini della tutela degli interessi indicati nel secondo paragrafo della disposizione – non possono, in altre parole, essere inconferenti rispetto a quei fini – sia sufficienti («*sufficient*», «*suffisants*») sotto il profilo della proporzionalità tra obiettivo perseguito e mezzi impiegati : cfr. *Wingrove c. Regno Unito* (C), cit., § 59; *United Communist Party of Turkey e altri c. Turchia* (GC), cit., § 35; *Sidiropoulos e altri c. Grecia* (C), cit., § 110; *Yazar e altri c. Turchia* (Sez. IV), cit., § 51; *Murphy c. Irlanda* (Sez. III), cit., § 68; *Ī. A. c. Turchia* (Sez. II), cit., § 31; *Öllinger c. Austria* (Sez. I), cit., § 33; *Moscow Branch of The Salvation Army c. Russia* (Sez. I), cit., § 77; *Church of Scientology Moscow c. Russia* (Sez. I), cit., § 87; *Svyato-Mykhaylivska Parafiya c. Ucraina* (Sez. I), cit., § 138; *Barankevich c. Russia* (Sez. V), cit., § 26; *Jehovah's Witnesses of Moscow e altri c. Russia* (Sez. I), cit., § 108; *Dicle pour le Parti de la Democratie (DEP) c. Turchia* (Sez. IV), cit., § 48; *Parti socialiste de Turquie (STP) e altri c. Turchia* (Sez. II), cit., § 40; *Lombardi Vallauri c. Italia* (Sez. II), cit., § 42; *Ahmet Arslan e altri c. Turchia* (Sez. II), ric. 41135/98, sent. 23 febbraio 2010, § 45; *Mouvement Raelien Suisse c. Svizzera* (Sez. I), cit., § 49.

¹⁸² Si tratta, pertanto, del «*triplo test* che si è [...] detto classico della cultura giuridica europea: che il [...] trattamento giuridico abbia una *giustificazione obiettiva e ragionevole*, che persegua un *fine legittimo* e che esista un *rapporto di proporzionalità* tra i mezzi impiegati e il fine perseguito» (così MARTÍNEZ-TORRÓN, J., *La giurisprudenza degli organi di Strasburgo sulla libertà religiosa*, cit., p. 371). Sul criterio di proporzionalità si veda VAN DROOGHENBROECK, S., *La proportionnalité dans le droit de la Convention européenne des droit de l'homme. Prendre l'idée simple au sérieux*, Bruxelles, Bruylant, 2001. Nella giurisprudenza, cfr. *Handyside c. Regno Unito* (P), cit., § 49: «*any restriction imposed on a Convention right must be proportionate to the legitimate aim pursued*». Sulla ricostruzione teorica della proporzionalità – talvolta indicata in dottrina anche come *reasonable accommodation*: si veda per esempio OUALD CHAIB, S. – PERONI, L., *Francesco Sessa v. Italy: a dilemma majority religion members will probably not face*, in *Strasb. Obs.*, 5 aprile 2012 – che deve intercorrere tra la misura restrittiva applicata dallo stato e lo scopo legittimo perseguito, la Corte si è soffermata anche nelle sentenze *Young, James and Webster c. Regno Unito* (P), cit., § 63; *Kokkinakis c. Grecia* (C), cit., § 49; *Otto-Preminger-Institut c. Austria* (C), cit., § 49; *Manoussakis e altri c. Grecia* (C), cit., § 44; *Wingrove c. Regno Unito* (C), cit., § 53; *United Communist Party of Turkey e altri c. Turchia* (GC), cit., § 35; *Socialist Party e altri c. Turchia* (GC), cit., § 99; *Sidiropoulos e altri c. Grecia* (C), ric. 26695/95, sent. 10 luglio 1998, §§ 110 e 113;

fronto non solo il diritto con lo scopo legittimo perseguito ma, in chiave diversa e più concretamente, l'eventuale sacrificio del primo con il costo sociale delle misure che sarebbero sufficienti a evitarne la compressione¹⁸³.

2-3. (segue) La dottrina del doppio margine di apprezzamento.

In ultimo, quale "valvola di sicurezza" del sistema che consente alla Corte di mantenere una certa elasticità di giudizio senza essere forzata nelle proprie determinazioni da un percorso a tappe obbligate – quale rischierebbe di diventare il modello appena visto, che si snoda su un susseguirsi di *aut/aut* i quali, isolatamente considerati, concedono al giudice un margine di discrezionalità molto limitato –, opera la dottrina c.d. del «doppio margine di apprezzamento»¹⁸⁴.

Chassagnou e altri c. Francia (GC), cit., § 157; *Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) c. Turchia* (GC), cit., § 200; *Serif c. Grecia* (Sez. II), cit., § 49; *Metropolitan Church of Bessarabia e altri c. Moldova* (Sez. I), cit., § 119; *Yazar e altri c. Turchia* (Sez. IV), cit., § 51; *Agga c. Grecia (N° 2)* (Sez. I), cit., § 56; *Murphy c. Irlanda* (Sez. III), cit., § 68; *Ī. A. c. Turchia* (Sez. II), cit., § 26; *Agga c. Grecia (N° 3)* (Sez. I), cit., § 26; *Agga c. Grecia (N° 4)* (Sez. I), cit., § 26; *Moscow Branch of The Salvation Army c. Russia* (Sez. I), cit., § 77; *Church of Scientology Moscow c. Russia* (Sez. I), cit., § 87; *Svyato-Mykhaylivska Parafiya c. Ucraina* (Sez. I), cit., §§ 137 s.; *Barankevich c. Russia* (Sez. V), cit., § 26; *Masaev c. Moldova* (Sez. IV), cit., § 24; *Jehovah's Witnesses of Moscow e altri c. Russia* (Sez. I), cit., § 108. Da ultimo, diffusamente in punto di proporzionalità, si veda l'opinione dissenziente dei Giudici Tulkens, Popović e Keller in *Francesco Sessa c. Italia* (Sez. II), cit., §§ 8 ss.

¹⁸³ Non potrebbe essere più chiarificante, in questo senso, l'opinione dissenziente appena richiamata, espressa dai Giudici Tulkens, Popović e Keller in *Francesco Sessa c. Italia* (Sez. II), cit., § 13: di fronte alla vicenda di un avvocato di religione ebraica che aveva domandato all'autorità giudiziaria di rinviare un'udienza e aveva visto rigettare la propria richiesta per ragioni relative alla concentrazione temporale delle operazioni istruttorie (legate, pertanto, sia all'interesse alla buona amministrazione della giustizia, sia al diritto delle altre parti alla ragionevole durata del processo), i tre Giudici affermano che «*il n'est pas démontré en l'espèce que la demande du requérant, si elle avait été acceptée, aurait provoqué une telle perturbation dans le fonctionnement du service public de la justice. C'est ce que l'on pourrait appeler le public service disturbance test. L'exigence du délai raisonnable invoquée par le juge italien pour rejeter la demande du requérant est certainement légitime mais, sans autre explication complémentaire, elle paraît ici plutôt de l'ordre du prétexte. Certes, le report demandé de l'audience pouvait entraîner certains inconvénients administratifs, comme par exemple la nécessité de renouveler la notification de la date d'audience aux parties impliquées. Mais ceux-ci nous paraissent minimes et constituent peut-être le modique prix à payer pour le respect de la liberté de religion dans une société multiculturelle*» (corsivo originale).

¹⁸⁴ In generale sulla questione si rinvia innanzitutto al corposo – e ricco di richiami bibliografici – contributo di DONATI, F. – MILAZZO, P., *La dottrina del margine di apprezzamento nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, cit., pp. 65 ss.; OLIVIERI, L., *La dottrina del margine di apprezzamento tra sindacato giurisdizionale e giustizia politica*, *ibidem*, pp. 413 ss.; TANZARELLA, P., *Il margine di apprezzamento*, cit.; DE SALVIA, M., *Lineamenti di diritto europeo dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 38 s.; ADAMOVICH, J., *Marge d'appréciation des "restrictions prévues par la loi" au regard de la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Rev. trim. dr. hom.*, 1991, pp. 291 ss.; LAMBERT, P., *Marge nationale d'appréciation et contrôle de proportionnalité*, in *L'interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme*, a cura di F. SUDRE, Brussels, Bruylant, 1998, pp. 63 ss.; CANNIZZARO, E., *Il principio della proporzionalità nell'ordinamento internazionale*, Milano, Giuffrè, 2000, spec. pp. 54 ss.; FORLATI, S., *Il margine di apprezzamento lasciato ai giudici nazionali dalla Corte europea dei diritti dell'uomo: l'esperienza britannica*, in *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il giudice italiano*, a cura di F. SALERNO, R. SAPIENZA, Torino, Giappichelli,

Si tratta di una costruzione teorica cui la Corte ricorre in questo momento del percorso argomentativo e di quest'ultimo costituisce pertanto il vero e proprio strumento di chiusura: il «margine di apprezzamento» riconosciuto alle autorità statali opera come strumento decisorio che si pone fuori dal perimetro dell'interpretazione, attinge non al piano ragionamento giuridico teorico bensì a quello della valutazione della fattispecie nelle sue specificità concrete e assume la funzione ultimativa di far pendere l'ago della bilancia nella direzione di un'accondiscendenza nei riguardi (delle misure restrittive applicate in base all'ordinamento) dello stato convenuto o, all'opposto, di una censura (con contestuale accertamento di una violazione)¹⁸⁵.

La *ratio* di questa dottrina, formulata compiutamente per la prima volta nel caso *Handyside*¹⁸⁶ e che richiama da vicino il principio di sussidiarietà¹⁸⁷, riposa sulla con-

2011, pp. 117 ss. (si veda in particolare la bibliografia citata a p. 124, nota 26); SAPIENZA, R., *L'interpretazione della Convenzione tra margine d'apprezzamento statale e vincolo di interpretazione conforme. Profili sistematici*, *ibidem*, pp. 169 ss.; ID., *Sul margine d'apprezzamento statale nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. int.*, 1991, 3, pp. 571 ss.; *The doctrine of the margin of appreciation under the European Convention on Human Rights: its legitimacy in theory and application in practice (Collection of articles)*, in *Hum. R. Law Journ.*, 1998, pp. 1 ss.; RANDAZZO, B., *Il giudizio dinanzi alla Corte europea dei diritti: un nuovo processo costituzionale*, *cit.*, pp. 30 s.; GREER, S., *The margin of appreciation: interpretation and discretion under the European Convention on Human Rights*, Strasbourg, Council of Europe, 2000; KASTANAS, E., *Unité et diversité: notions autonomes et marge d'appréciation des États dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 1996; BREMS, E., *Human rights: universality and diversity*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 2000, pp. 360 ss. (ivi, nota 124, anche ampia bibliografia sull'argomento).

Tra i contributi di specifico interesse ecclesiastico, si vedano invece VENTURA, M., *La laicità dell'Unione europea. Diritti, mercato, religione*, *cit.*, pp. 71 ss.; MANCINI, S., *La supervisione europea presa sul serio: la controversia sul crocifisso tra margine di apprezzamento e ruolo contro-maggioritario delle Corti*, *cit.*; EVANS, C., *Freedom of religion under the European Convention on Human Rights*, *cit.*, pp. 142 ss.; GONZALEZ, G., *La Convention Européenne des Droits de l'Homme et la liberté des religions*, *cit.*, pp. 171 ss.; MARTÍNEZ-TORRÓN, J., *La giurisprudenza degli organi di Strasburgo sulla libertà religiosa*, *cit.*, p. 367; PARISI, M., *Orientamenti della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in tema di libertà religiosa*, *cit.*, pp. 140 s.; ID., *La tutela giurisdizionale del fenomeno religioso in Europa*, *cit.*, pp. 179 s.; ID., *La sentenza Larissis della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e la tutela della libertà di religione*, *cit.*, p. 265; SCOVAZZI, T., *La protezione della morale come limite all'esercizio dei diritti umani (e come causa di scivoloni)*, *cit.*, pp. 454 ss.; CAROBENE, G., *Sul conflitto tra libertà di espressione e di religione in una sentenza della Corte Europea*, in *Dir. eccl.*, 1996, II, pp. 230 ss., spec. pp. 237 ss.; BIRSAN, C., *Le juge européen, la liberté de pensée et de conscience*, *cit.*, p. 67; CANNONE, A., *Gli orientamenti della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia religiosa*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1996, 2, pp. 264 ss., spec. 282; LOPRIENO, D., *La libertà religiosa*, *cit.*, pp. 243 ss.

¹⁸⁵ Sotto questo profilo si tratta di uno strumento decisorio a pieno titolo perché, da una parte, il suo utilizzo costituisce l'ultimo *step* del percorso logico seguito dalla Corte (cfr. *supra*, in conclusione del cap. II), a prescindere dai ridondanti rinvii al margine statale di apprezzamento talvolta operati dalla Corte in casi nei quali esso non svolge invero alcuna funzione determinante (cfr. sul punto *supra*, nota 149); dall'altra, la sua applicazione porta necessariamente la Corte all'alternativa tra riconoscere che lo stato ha ecceduto il proprio margine di apprezzamento (e quindi accertare una violazione convenzionale) o, all'opposto, ricondurre a quel margine la scelta sulla necessità e proporzionalità delle misure restrittive applicate (ciò che esclude di per sé ogni censura sulla condotta dello stato).

¹⁸⁶ Ma si vedano anche i precedenti citati da DONATI, F. – MILAZZO, P., *La dottrina del margine di apprezzamento nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, *cit.*, pp. 71 ss.; MANCINI,

vinzione che le autorità nazionali siano meglio posizionate (e pertanto più qualificate) rispetto alla Corte di Strasburgo per valutare in primo luogo la sussistenza del «bisogno sociale imperativo» che dà corpo al requisito della «necessarietà» e, in secondo luogo, se vi sia proporzionalità tra quello e la misura che si intende adottare¹⁸⁷. Di conseguenza, è agli Stati che competono in prima istanza tali valutazioni¹⁸⁹: tuttavia, posto che il

S., *La supervisione europea presa sul serio: la controversia sul crocifisso tra margine di apprezzamento e ruolo contro-maggioritario delle Corti*, cit., p. 2 del paper.

¹⁸⁷ È proprio dalla lettura dei §§ 48-49 della sentenza *Handyside c. Regno Unito* (P) che può desumersi chiaramente il legame genetico tra il principio di sussidiarietà e la dottrina del margine di apprezzamento, che nasce come “corollario” del primo: «[t]he Court points out that the machinery of protection established by the Convention is subsidiary to the national systems safeguarding human rights [...]. The Convention leaves to each Contracting State, in the first place, the task of securing the rights and liberties it enshrines. The institutions created by it make their own contribution to this task but they become involved only through contentious proceedings and once all domestic remedies have been exhausted [...]. By reason of their direct and continuous contact with the vital forces of their countries, State authorities are in principle in a better position than the international judge to give an opinion on the exact content of these requirements as well as on the "necessity" of a "restriction" or "penalty" intended to meet them [...]. Consequently, [the Convention] leaves to the Contracting States a margin of appreciation. This margin is given both to the domestic legislator ("prescribed by law") and to the bodies, judicial amongst others, that are called upon to interpret and apply the laws in force». Sul punto, anche con specifico riguardo alla sentenza in esame, si veda SCOVAZZI, T., *La protezione della morale come limite all'esercizio dei diritti umani (e come causa di scivoloni)*, cit., pp. 45 s.; MANCINI, S., *La supervisione europea presa sul serio: la controversia sul crocifisso tra margine di apprezzamento e ruolo contro-maggioritario delle Corti*, cit., pp. 1 ss.

¹⁸⁸ Proprio perché la dottrina in esame interviene nella fase ultima e ultimativa del giudizio della Corte, il margine di apprezzamento statale abbraccia le valutazioni che attengono da una parte alla necessità della misura restrittiva e, dall'altra, alla proporzionalità tra quella e lo scopo legittimo perseguito: cfr. GALETTA, D. U., *Il principio di proporzionalità nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, fra principio di necessità e dottrina del margine di apprezzamento statale: riflessioni su contenuti e rilevanza effettiva del principio*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1999, 3-4, pp. 749 ss.

¹⁸⁹ Cfr. *Handyside c. Regno Unito* (P), cit., § 48: «it is for the national authorities to make the initial assessment of the reality of the pressing social need implied by the notion of "necessity" in this context. Consequently, Article 10 para. 2 (art. 10-2) leaves to the Contracting States a margin of appreciation». Così, cfr. anche *Young, James and Webster c. Regno Unito* (P), cit., § 65; *Kokkinakis c. Grecia* (C), cit., § 47; *Otto-Preminger-Institut c. Austria* (C), cit., §§ 50 e 55; *Manoussakis e altri c. Grecia* (C), cit., § 44; *Wingrove c. Regno Unito* (C), cit., §§ 53 e 58; *United Communist Party of Turkey e altri c. Turchia* (GC), cit., § 34; *Socialist Party e altri c. Turchia* (GC), cit., § 100; *Sidiropoulos e altri c. Grecia* (C), cit., § 110; *Chassagnou e altri c. Francia* (GC), cit., § 158; *Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) c. Turchia* (GC), cit., § 201; *Cha'are Shalom Ve Tsedek c. Francia* (GC), cit., § 246; *Metropolitan Church of Bessarabia e altri c. Moldova* (Sez. I), cit., § 119; *Sadak e altri c. Turchia* (No. 2) (Sez. IV), cit., § 31; *Refah Partisi (The Welfare Party) e altri c. Turchia* (GC), cit., § 100; *Murphy c. Irlanda* (Sez. III), cit., § 66; *Palau-Martinez c. Francia* (Sez. II), ric. 64927/01, sent. 16 dicembre 2003, § 31; *Í. A. c. Turchia* (Sez. II), cit., § 25; *Leyla Şahin c. Turchia* (GC), cit., § 109; *Kosteski c. Ex Repubblica jugoslava di Macedonia* (Sez. III), cit., § 44; *Öllinger c. Austria* (Sez. I), cit., § 33; *Moscow Branch of The Salvation Army c. Russia* (Sez. I), cit., § 76; *Church of Scientology Moscow c. Russia* (Sez. I), cit., § 86; *97 Members of the Gldani Congregation of Jehovah's Witnesses e 4 altri c. Georgia* (Sez. II), cit., § 139; *Svyato-Mykhaylivska Parafiya c. Ucraina* (Sez. I), cit., §§ 114 e 137; *Folgerø e altri c. Norvegia* (GC), cit., § 89; *Ismailova c. Russia* (Sez. I), ric. 37614/02, sent. 29 novembre 2007, § 57; *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas e altri c. Austria* (Sez. I), cit., § 96; *Dogru c. Francia* (Sez. V), cit., § 71; *Holy Synod of the Bulgarian Orthodox Church (Metropolitan Inokentiy) e altri c. Bulgaria* (Sez. V), cit., § 119; *Gütl c. Austria* (Sez. I), cit., § 34; *Löffelmann c. Austria* (Sez. I), cit., § 49; *Lang c. Austria* (Sez. I), cit., § 26; *Masaev c. Moldova* (Sez. IV), cit., § 24; *Koppi c. Austria* (Sez. I), ric. 33001/03, sent. 10 dicembre 2009, § 29; *Jehovah's Witnesses of Moscow e altri c. Russia* (Sez. I), cit., § 119; *Grzelak c. Polonia* (Sez. IV), cit., §§ 89 e 104; *Jacòbski c. Polonia* (Sez. V), cit., § 47; *Savez Crkava "Riječ Života"*

riconoscimento alle autorità nazionali di una piena discrezionalità su questi punti priverebbe la Convenzione di ogni efficacia, alla Corte compete a sua volta un secondo margine di apprezzamento, che incide sul medesimo oggetto e comporta un sindacato sulla compatibilità convenzionale della valutazione operata dallo stato convenuto, tanto nel diritto positivo che la esprime, quanto nelle pronunce giurisprudenziali che lo applicano e interpretano: il margine di apprezzamento statale, pertanto, procede di pari passo con il potere di supervisione di cui gode la giurisdizione europea¹⁹⁰.

Se la *ratio* della costruzione riposa sull'esigenza di garantire un equilibrio tra la tutela delle libertà convenzionali e il rispetto delle caratteristiche degli ordinamenti giuridici nazionali (legate alle specificità sociali, storiche e culturali dei singoli Stati), lo scopo dello strumento sembra essere anche quello di consentire alla giurisprudenza europea di calibrare il peso del suo intervento senza essere costretta a una puntuale e rigorosa motivazione: a conferma di ciò nelle pronunce della Commissione e della Corte non è dato riscontrare alcuna vera definizione della dottrina del margine di apprezzamento¹⁹¹.

Quanto alle modalità applicative della costruzione, pertanto, possono soltanto farsi delle ipotesi o ricostruire, sulla base dell'utilizzo fattone dalla Corte, i singoli parametri, gli "indici" che determinano, nelle diverse materie e a proposito di singole questioni, l'ampiezza del margine di apprezzamento riconosciuto alle autorità nazionali.

In questa prospettiva, e tenendo presente che si tratta di uno strumento non com-

e altri c. Croazia (Sez. I), cit., §§ 72 e 85; *O'Donoghue e altri c. Regno Unito* (Sez. IV), ric. 34848/07, sent. 14 dicembre 2010 § 101; *Herrmann c. Germania* (Sez. V), ric. 9300/07, sent. 20 gennaio 2011, § 47; *Lautsi e altri c. Italia* (GC), cit., *ex multis* (cfr. *infra*, nota 138) §§ 68-70; *Bayatyan c. Armenia* (GC), cit., § 121; *Parti socialiste de Turquie (STP) e altri c. Turchia* (Sez. II), cit., § 44; *Vergos c. Grecia* (Sez. I), cit., § 35; *Miroļubovs e altri c. Lettonia* (Sez. III), cit., § 80; *Lombardi Vallauri c. Italia* (Sez. II), cit., § 45; *Mouvement Raelien Suisse c. Svizzera* (Sez. I), cit., §§ 49 e 52; *Boychev e altri c. Bulgaria* (Sez. V), cit., § 54; *Erçep c. Turchia* (Sez. II), ric. 43965/04, sent. 22 novembre 2011, § 56; *Feti Demirtaş c. Turchia* (Sez. II), ric. 5260/07, sent. 17 gennaio 2012, § 105.

¹⁹⁰ Cfr. *Handyside c. Regno Unito* (P), cit., § 49: «[n]evertheless, [the Convention] does not give the Contracting States an unlimited power of appreciation. The Court, which, with the Commission, is responsible for ensuring the observance of those States' engagements [...], is empowered to give the final ruling on whether a "restriction" or "penalty" is reconcilable with freedom[s protected by the Convention]. The domestic margin of appreciation thus goes hand in hand with a European supervision. Such supervision concerns both the aim of the measure challenged and its "necessity"; it covers not only the basic legislation but also the decision applying it, even one given by an independent court». Anche con riguardo a questo secondo margine di apprezzamento, di cui gode la magistratura europea, si vedano inoltre i riferimenti alle sentenze richiamate alla nota precedente.

¹⁹¹ Cfr. LOPRIENO, D., *La libertà religiosa*, cit., p. 243, e ivi riferimenti in nota 271. In questo senso, con specifica attinenza alle pronunce di interesse ecclesiasticistico, anche ALICINO, F., *Costituzionalismo e diritto europeo delle religioni*, cit., p. 246. Analogamente, TANZARELLA, P., *Il margine di apprezzamento*, cit., p. 158, rileva come la Corte non sia «incline a fornire un supporto chiarificatore delle ragioni che la spingono a richiamare il margine».

piutamente definito e pertanto molto elastico nel suo collaudo con le fattispecie, è evidente che i criteri che influiscono sull'ampiezza del margine non costituiscono un numero chiuso, e alla Corte è sempre consentito individuarne di nuovi a seconda delle peculiarità della controversia. Tra quelli già affacciatisi nella giurisprudenza degli organi di Strasburgo si segnala, per esempio, che la Corte non è disposta a riconoscere agli Stati alcuna discrezionalità quando si tratti di restrizioni generali, indiscriminate e automatiche apportate a diritti convenzionali di importanza vitale (senza, peraltro, che sia mai stato definito il confine che separa i «diritti di importanza vitale» da quelli che non lo sono)¹⁹²; che le libertà convenzionali sono ordinate dalla Corte secondo una gerarchia che ne riflette la diversa natura “materiale”, così che a seconda del diritto coinvolto il margine tende a restringersi o ampliarsi¹⁹³; che alcuni «scopi legittimi», più di altri, hanno la capacità di estendere il perimetro di azione della discrezionalità statale quando siano invocati a sostegno delle misure restrittive¹⁹⁴; che nelle questioni che coinvolgono le relazioni tra stati e organizzazioni religiose il margine tende a essere più ampio di quello che opera quando si tratti di disciplinare diritti di libertà dell'individuo che non attingono (o attingono solo marginalmente) al piano di quei rapporti¹⁹⁵; che il margine di apprezzamento statale si riduce quando i «diritti e le libertà altrui» per la protezione dei quali vengono applicate misure restrittive alle posizioni giuridiche convenzionali non siano, a loro volta, protetti dalla Convenzione (mentre il margine tende a riallargarsi quando il giudizio di bilanciamento è “omogeneo”)¹⁹⁶; che, in materia di non discriminazione, il margine è più ristretto quando l'elemento sul quale fa perno la differenza di trattamento giuridico contestata sia compreso nell'elenco contenuto

¹⁹² Cfr. *O'Donoghue e altri c. Regno Unito* (Sez. IV), cit., § 89: «[t]he Court recalls that it has previously, albeit in different circumstances, held that a general, automatic and indiscriminate restriction on a vitally important Convention right fell outside any acceptable margin of appreciation, however wide that margin was (*Hirst v. the United Kingdom* (no. 2) [GC], no. 74025/01, § 82, ECHR 2005-IX)».

¹⁹³ Così, vi sono norme – per esempio l'art. 3 che pone un divieto generalizzato della tortura – nella cui applicazione non è consentito allo stato alcun margine di discrezionalità, mentre altri diritti, che non siano altrettanto uniformemente strutturati a livello europeo, possono essere disciplinati anche a mezzo di misure più o meno fortemente restrittive: cfr. MANCINI, S., *La supervisione europea presa sul serio: la controversia sul crocifisso tra margine di apprezzamento e ruolo contro-maggioritario delle Corti*, cit., p. 3.

¹⁹⁴ Così, per esempio, la necessità di tutelare la «sicurezza nazionale» consente un margine di apprezzamento più ampio di quello che si svolge a protezione di altri beni-interessi individuali o collettivi: cfr. MANCINI, S., *La supervisione europea presa sul serio: la controversia sul crocifisso tra margine di apprezzamento e ruolo contro-maggioritario delle Corti*, cit., pp. 3 s.; TANZARELLA, P., *Il margine di apprezzamento*, cit., pp. 159 ss.

¹⁹⁵ Cfr. TULKENS, F., *The European Convention on Human Rights and Church-State relations. Pluralism vs pluralism*, cit., p. 4.

¹⁹⁶ Sul punto cfr. *supra*, nota 155.

nell'art. 14 Conv.¹⁹⁷; o, ancora, che quando si tratti di obbligazioni di “non fare” che la Convenzione pone in capo agli Stati, impedendo loro di frapporre ostacoli alla libera estrinsecazione dei diritti di libertà, il margine tende a restringersi¹⁹⁸.

Tuttavia il parametro più importante, non tanto per ragioni quantitative legate al numero delle pronunce in cui ha fatto la sua comparsa, quanto per ragioni qualitative che rimandano immediatamente alla cifra *lato sensu* politica delle decisioni e alla solidità istituzionale della Corte, è forse quello che fa riferimento all'esistenza di un consenso più o meno diffuso a livello europeo in ordine alla questione di volta in volta esaminata¹⁹⁹. Presente già nella sentenza-capostipite *Handyside*²⁰⁰, questo tipo di argo-

¹⁹⁷ Cfr. BIN, R., *sub Art. 14*. Divieto di discriminazione, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 409 ss., sul punto pp. 418 ss.: nonostante l'elencazione contenuta nell'art. 14 (sul quale si veda *infra*, cap. III, § 3-2) non sia tassativa, «non vi è dubbio che gli specifici divieti che esso contiene corrispondono a discriminazioni particolarmente odiose, rispetto alle quali il controllo di giustificabilità si fa particolarmente stringente», al punto che «[d]ove la differenziazione di trattamento si fonda sul sesso, la religione ecc. vi è una sorta di inversione dell'onere della prova, essendo sempre richiesto al Governo convenuto di produrre “*very heavy arguments*” per giustificare il provvedimento denunciato; mentre l'onere torna interamente in capo all'attore quando la questione non sfiora quei terreni».

¹⁹⁸ Si veda a questo proposito l'opinione dissenziente dei giudici Rozakis e Vajić, allegata alla sentenza *Mouvement Raelien Suisse c. Svizzera* (Sez. I), cit., e, sul punto, FATTORI, G., *Il caso dei Raeliani contro la Svizzera*, in *St. urb.*, 2010, 3, pp. 367 ss., spec. pp. 381 s. La sentenza appena richiamata consente di verificare la possibilità che nel caso specifico intervengano – nel senso che possono intervenire – congiuntamente più elementi che potenzialmente incidono in modo opposto sull'ampiezza del margine di apprezzamento statale; il caso dei Raeliani (sul quale si veda anche *infra*, cap. III, § 2-6) chiedeva alla Corte di confrontarsi con un caso che coinvolgeva un obbligo statale di non fare – elemento che, come si è appena visto, avrebbe potuto portare a restringere il margine – ma al contempo concerneva l'utilizzo del *forum publicum* quale luogo di manifestazione del pensiero: circostanza, questa, che avrebbe potuto ragionevolmente condurre ad allargare il margine. In casi come questo, nei quali si hanno “spinte” uguali e contrarie sui confini del margine di apprezzamento, (quasi) ogni soluzione è giuridicamente incontestabile alla luce dei precedenti giurisprudenziali e diventa pertanto «dirimente la scelta politica eventualmente sottesa all'opzione giuridica»: così FATTORI, G., *Il caso dei Raeliani contro la Svizzera*, cit., pp. 383 s. Sul legame tra la natura dell'obbligo statale (positivo o di astensione) e l'ampiezza del margine di apprezzamento cfr. anche MANCINI, S., *La supervisione europea presa sul serio: la controversia sul crocifisso tra margine di apprezzamento e ruolo contro-maggioritario delle Corti*, cit., p. 3, e ivi bibliografia.

¹⁹⁹ Sul fattore-consenso e sulla sua rilevanza ai fini della delimitazione del margine di apprezzamento cfr. DONATI, F. – MILAZZO, P., *La dottrina del margine di apprezzamento nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 87 ss.; FAVILLI, C., *La non discriminazione nell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 209 s.; RONCHI, P., *Crucifixes, margin of appreciation and consensus: the Grand Chamber ruling in Lautsi v Italy*, in *Eccl. Law Journ.*, 2011, 3, pp. 287 ss.; TANZARELLA, P., *Il margine di apprezzamento*, cit., pp. 159 ss. Sull'incidenza di questo fattore nella giurisprudenza europea in materia di non discriminazione si veda invece BIN, R., *sub Art. 14*. Divieto di discriminazione, cit., pp. 420 s.

²⁰⁰ Cfr. *Handyside c. Regno Unito* (P), cit., § 48: «[i]n particular, it is not possible to find in the domestic law of the various Contracting States a uniform European conception of morals. The view taken by their respective laws of the requirements of morals varies from time to time and from place to place, especially in our era which is characterised by a rapid and far-reaching evolution of opinions on the subject».

mentazione è diventato una costante nella giurisprudenza di Strasburgo²⁰¹, che tende ad allargare o restringere il margine di apprezzamento in misura inversamente proporzionale all'ampiezza del consenso registrabile tra i Paesi del Consiglio²⁰².

Si tratta, è evidente, di un nodo problematico di assoluto spessore, poiché ricorrendo a simile costruzione la Corte non solo “centellina” il peso del suo intervento – elemento, questo, che accomuna tutte le modalità operative che danno corpo alla dottrina del doppio margine di apprezzamento – ma, in aggiunta a quanto accade quando utilizza gli altri parametri che incidono sull'ampiezza del margine, prende implicitamente posizione anche sul proprio ruolo²⁰³. Il ricorso al consenso quale presupposto dell'esito decisorio, in altre parole, dà la misura dell'autocoscienza della Corte: più quest'ultima fa appello alla costruzione teorica in esame, più finisce inevitabilmente per ritagliarsi – non è dato sapere quanto volontariamente – il ruolo di ancella del cambiamento, e non di sua artefice²⁰⁴. L'acritica presa d'atto dell'inesistenza di un consenso autorizza la Corte a sottarsi al confronto e la pone al margine delle dinamiche che orientano la trasformazione, confinandola in un ruolo neutrale (e, se vogliamo, pilatesco) che non si addice a un organo giurisdizionale non eletto, che potrebbe (e dovrebbe) procedere se-

²⁰¹ Di recente, tra le sentenze di interesse ecclesiasticistico, si vedano *Erçep c. Turchia* (Sez. II), cit., §§ 57 e 59; *Feti Demirtaş c. Turchia* (Sez. II), cit., §§ 105-106 e 108; *Bayatyan c. Armenia* (GC), cit., §§ 122 s.

²⁰² Non solo: quando la Corte ritiene non sufficiente rifarsi al contesto regionale e voglia far emergere un consenso ancora più esteso al fine di ridurre (fino ad escluderlo) il margine di apprezzamento statale, è possibile che i riferimenti vadano oltre il sistema giuridico del Consiglio d'Europa e coinvolgano, per esempio, l'ordinamento dell'Unione, altri atti di diritto internazionale pattizio o le giurisprudenze di altri organi di tutela dei diritti dell'uomo: cfr. per esempio *Bayatyan c. Armenia* (GC), cit., §§ 46 ss. e, con specifica attenzione su questo punto, *infra*, cap. III, § 2-4.

²⁰³ Come ha scritto MANCINI, S., *La supervisione europea presa sul serio: la controversia sul crocifisso tra margine di apprezzamento e ruolo contro-maggioritario delle Corti*, cit., p. 4, «il “fattore consenso” determina una notevole dose di incertezza, e pone il rischio di vanificare qualsiasi pretesa di universalità nell'applicazione degli *standards* europei. Oltre a mettere in dubbio le aspirazioni universalistiche della Convenzione, l'uso della dottrina del margine di apprezzamento rischia poi di compromettere la stessa credibilità della Corte. L'applicazione ineguale della Convenzione a fattispecie analoghe, dovuta al diverso margine di apprezzamento riconosciuto alle autorità nazionali, fa nascere infatti il sospetto del doppio *standard*. Infine, la concessione di un margine di apprezzamento particolarmente ampio alle autorità nazionali, può ingenerare facilmente in queste ultime la convinzione del carattere non fondamentale della supervisione internazionale, indebolendone così l'autorevolezza».

²⁰⁴ Come ha scritto efficacemente MANCINI, S., *La supervisione europea presa sul serio: la controversia sul crocifisso tra margine di apprezzamento e ruolo contro-maggioritario delle Corti*, cit., p. 9 del *paper*, «[l]a dottrina del margine di apprezzamento trae la propria giustificazione solo dalle teorie ottocentesche del consenso statale. La Corte si mostra cioè deferente nei confronti del principio di sovranità e della nozione di sussidiarietà e rispetto alla logica della democrazia nazionale: per imporre agli Stati membri della Convenzione nuovi doveri, non trova altro metodo che far leva sul consenso, evitando così di assumere direttamente la responsabilità delle proprie decisioni. Applicando generosamente la dottrina del margine di apprezzamento, la Corte, invece di far leva sulla sua “posizione unica di voce collettiva sopranazionale di ragione e di moralità”, rinuncia all'imposizione di *standard* autenticamente internazionali. E vanifica così la propria missione di custode esterno contro la tirannia delle maggioranze».

condo logiche di diritto affrancate dal rendiconto elettorale di mandato. In questo modo la Corte lascia l'ultima parola nell'interpretazione dei diritti fondamentali alle voci della politica rappresentativa – che negli ultimi anni ha dimostrato di essere più attenta alla soddisfazione di (malintese, e non è dato sapere quanto strumentali) esigenze di sicurezza sociale, più che alla tutela dei diritti dell'uomo –²⁰⁵ abdicando alla sua funzione ontologica di interprete-mediatore di ultima istanza²⁰⁶.

Questi rilievi sono tanto più gravi in questa fase, nella quale diversi fattori (che non è questa la sede per esaminare) sembrano condurre al fallimento del progetto di integrazione europea e da più parti si rileva una perdurante carenza di effettività della tutela internazionale dei diritti umani²⁰⁷. La Corte di Strasburgo, che potrebbe essere uno dei più autorevoli e forti artefici dell'integrazione, sostenendola con l'affermazione di modalità condivise di protezione dei diritti fondamentali, sembra talvolta orientarsi in un'altra direzione: ricorrendo eccessivamente alla dottrina del margine di apprezzamento e al suo corollario che fa leva sul consenso²⁰⁸, rinuncia ad opporsi a quella che è stata

²⁰⁵ Il risultato inevitabile, che rispecchia la mancanza di un consenso diffuso a livello europeo, è una differenziazione regionale del livello di tutela, quanto mai inadeguata quando si tratti di diritti fondamentali: come ha scritto MARGIOTTA BROGLIO, *Uno scontro tra libertà: la sentenza Otto-Preminger-Institut della Corte europea*, cit., «il diverso peso storico e demografico delle religioni presenti in Europa [non può] giustificare una variazione regionale dei contenuti della tutela della religione e della libertà di coscienza garantita dalla Convenzione, pena la vanificazione dello sforzo di proteggere con norme internazionali i diritti e le libertà fondamentali dell'uomo».

²⁰⁶ In questo senso la dottrina del margine di apprezzamento può essere letta come la manifestazione in termini giuridici del «conflitto [...] che ruota attorno all'individuazione dei soggetti legittimati ad interpretare i diritti dell'uomo: gli uomini della politica, espressa dalla volontà dei parlamenti nazionali eletti dal popolo, oppure gli uomini del diritto, che parla attraverso le sentenze di tribunali (cioè di organismi non eletti dal basso); gli Stati nazionali, espressione della storia e tradizione di un paese, oppure gli organismi sovranazionali, che faticosamente ricercano un punto d'incontro tra storie e tradizioni diverse. Negli ultimi anni ha preso corpo in molte parti d'Europa un desiderio di democrazia diretta, che salta le mediazioni del diritto per rifarsi immediatamente alla volontà popolare»: così FERRARI, S., *Dalla libertà religiosa ai rapporti tra Stati e religioni. Un'analisi politico-religiosa della giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, cit., pp. 44 s.

Sull'inedito legame tra libertà religiosa e sicurezza, sconosciuto prima dell'11 settembre, cfr. ID., *Libertà religiosa e sicurezza nazionale in Europa dopo l'11 settembre*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2005, 1, pp. 161 ss. Con specifico riguardo alla giurisprudenza di Strasburgo si veda invece TULKENS, F., *The European Convention on Human Rights and Church-State relations. Pluralism vs pluralism*, cit., pp. 15 ss., secondo la quale «in the case-law of the Court today, I also observe that the main limitations to the right of religious freedom (and also the freedom of thought and conscience) are motivated by the need to protect democratic societies from the danger of Islam and sects».

²⁰⁷ Così per esempio PROSPERI, F., *La tutela dei diritti umani tra teoria generale e ordinamento comunitario*, cit., pp. 158 ss.

²⁰⁸ È evidente che nel generale quadro europeo è difficilmente ipotizzabile un consenso diffuso che conduca a soluzioni che violino i diritti convenzionali; è molto più facile ipotizzare violazioni dei diritti umani nei settori e nelle materie dove non vi sia tale consenso. Se in simili casi si trincerava dietro il margine di apprezzamento statale, la Corte rischia di ridurre il proprio apporto alla presa d'atto di soluzioni condivise, rispettose dei diritti convenzionali, già maturate all'interno della comunità internazionale, sulla base delle quali sanzionare le “pecore nere” che non si adeguino a quel «lowest common denominator»

chiamata «rivincita del particolare»²⁰⁹ e pare assegnare a sé stessa, anziché il ruolo di forza motrice della coesione regionale, quello di spettatrice passiva della disgregazione, contribuendo alla ri-polverizzazione dello scenario europeo²¹⁰.

(cfr. PANARA, C., *Lautsi c. Italy: the display of religious symbols by the State*, in *Eur. Pub. Law*, 2011, 1, pp. 139 ss., sul punto p. 164). Non è poco, ma non è sufficiente per un organo giurisdizionale indipendente istituito per garantire l'effettività delle posizioni giuridiche tutelate dalla Convenzione, che dovrebbe invece «define common standards on religious freedom in a religiously diverse Europe»: così TULKENS, F., *The European Convention on Human Rights and Church-State Relations. Pluralism vs. Pluralism*, cit., p. 3, che cita sul punto RINGELHEIM, J., *Rights, religion and the public sphere: the European Court of Human Rights in search of a theory?*, in *Law, State and religion in the new Europe. Debates and dilemmas*, cit.

²⁰⁹ Così FERRARI, S., *La rivincita del «particolare» come si verifica tanto nel quadro politico-sociale dell'Europa quanto nel mondo delle religioni*, in *Chiese cristiane, pluralismo religioso e democrazia liberale in Europa*, a cura di F. BOLGIANI – F. MARGIOTTA BROGLIO – R. MAZZOLA, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 155 ss., spec. p. 156: «[n]on bisogna avere l'occhio di un'aquila per accorgersi che la crisi del processo di unificazione europea, al di là dei suoi contenuti economici e politici, è essenzialmente una crisi culturale, determinata dall'incapacità di costruire una effettiva identità sopranazionale». In questo quadro «la riaffermazione delle identità nazionali diviene paralizzante e potenzialmente distruttiva dell'intero processo di unificazione».

²¹⁰ Con buona pace di chi ritiene che «[l]a necessità di unificare l'Europa è evidente. Gli stati esistenti sono polvere senza sostanza. Solo l'unione può farli durare» (Dichiarazione del Presidente della Repubblica, Carlo Azeglio Ciampi, in occasione della Festa della Repubblica, 2 giugno 2003).

CAPITOLO TERZO

LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE IN MATERIA DI LIBERTÀ DI RELIGIONE E DI CONVINZIONE

SOMMARIO: 1. *L'evoluzione del ruolo della Corte. La giurisprudenza "a geometria variabile" in materia di libertà religiose e di convinzione.* – 2. *Gli indirizzi della Corte.* – 2-1. Premessa: libertà "positive" e libertà "negative". – 2-2. Le libertà positive "elementari". In particolare: propaganda, esercizio del culto, apertura e utilizzo dei luoghi di culto. – 2-3. Le libertà positive "di seconda generazione". In particolare: l'abbigliamento. – 2-4. Le libertà negative. In particolare: l'obiezione di coscienza al servizio militare. – 2-5. (segue) I diritti dei genitori e l'istruzione pubblica: l'art. 2 Prot. 1. In particolare: il caso del crocifisso. – 2-6. Il bilanciamento con altri diritti. In particolare: la libertà di espressione e la tutela del sentimento religioso. – 3. *Qualche considerazione "trasversale".* – 3-1. Il principio di laicità. – 3-2. Il divieto di discriminazione in materia religiosa. – 4. *Considerazioni conclusive: la tutela internazionale della libertà religiosa tra bilancio e progetto.*

1. L'evoluzione del ruolo della Corte e la giurisprudenza "a geometria variabile" in materia di libertà religiose e di convinzione.

È diffusa la constatazione che nella giurisprudenza della Corte in materia di libertà religiosa sia difficile riscontrare linee di tendenza definite, e che sia altrettanto complicato operare periodizzazioni tali da autorizzare il riferimento in prospettiva diacronica a una vera e propria evoluzione giurisprudenziale¹. Nella maggioranza dei casi sarebbero

¹ A livello teorico l'idea, di per sé non originale, che l'interpretazione convenzionale debba svolgersi in chiave evolutiva è invece alla base della dottrina del c.d. «*living instrument*», secondo la quale «*the Convention is a living instrument which must be interpreted in the light of present-day conditions [...]. It is legitimate when deciding whether a certain measure is acceptable under one of its provisions to take account of the standards prevailing amongst the member States of the Council of Europe*»: *Bayatyan c. Armenia* (Sez. III), ric. 23459/03, sent. 27 ottobre 2009, § 62. Nella successiva sentenza della Grande Camera *Bayatyan c. Armenia*, cit., § 102, le basi e gli strumenti di questa interpretazione dinamica sono approfonditi, affermando che «*[t]he Court reiterates in this connection that the Convention is a living instrument which must be interpreted in the light of present-day conditions and of the ideas prevailing in democratic States today [...]. Since it is first and foremost a system for the protection of human rights, the Court must have regard to the changing conditions in Contracting States and respond, for example, to any emerging consensus as to the standards to be achieved [...]. Furthermore, in defining the meaning of terms and notions in the text of the Convention, the Court can and must take into account elements of international law other than the Convention and the interpretation of such elements by competent organs. The consensus emerging from specialised international instruments may constitute a relevant consideration for the Court when it interprets the provisions of the Convention in specific cases*» (ivi, all'interno delle parti infratestuali omesse, ulteriori riferimenti).

piuttosto rinvenibili soluzioni fondate su elementi contingenti, legate a doppio filo alle peculiarità delle fattispecie giudicande e pertanto poco idonee a individuare principi di portata generale, capaci di reale efficacia prescrittiva o, quantomeno, orientativa².

Se questo è vero, d'altra parte non deve essere dimenticato che il *modus operandi* (e *giudicandi*) degli organi di Strasburgo è in larga parte tributario di sistemi di *common law* nei quali l'intervento del giudice è scandito (anche) dalla regola della vincolatività del precedente³: posto che tale criterio è applicabile a condizione che la fattispecie da giudicare sia quantomeno simile a quella giudicata, e che il precedente cessa di vincolare l'interprete quando il caso vecchio possa essere distinto dal caso nuovo, non può stupire che anche nella giurisprudenza della Corte assumano rilievo centrale (al punto da apparire talvolta eccessivo) le peculiarità della fattispecie, poiché è proprio su esse che si appunta l'operazione di *distinguishing*⁴.

² CARDIA, C., *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato. Profili giurisdizionali*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 20 ss., ha rilevato come «la giurisprudenza europea stent[i] ad elaborare una concezione compiuta e coerente di libertà religiosa», frenata in apparenza dalla scelta preliminare di «non interferire eccessivamente con la legislazione dei singoli Stati, e con le rispettive tradizioni giuridiche». In maniera simile, la difficoltà di «individuare linee di tendenza precise anziché motivazioni piuttosto empiriche, basate sulle circostanze del caso concreto» è evidenziata da CONFORTI, B., *La tutela internazionale della libertà religiosa*, cit., p. 279, il quale sembra considerarla un dato strutturale di ogni sistema giurisdizionale o quasi-giurisdizionale di tutela internazionale dei diritti dell'uomo. Analogo rilievo era già stato compiuto da MORVIDUCCI, C., *La protezione della libertà religiosa nel sistema del Consiglio d'Europa*, cit., p. 55. Più recentemente, cfr. PERTILE, M., *Libertà di pensiero, di coscienza e di religione*, cit., pp. 423 e 426.

³ Cfr. per esempio *Chapman c. Regno Unito* (GC), ric. 27238/95, sent. 18 gennaio 2001, § 70: «[t]he Court considers that, while it is not formally bound to follow any of its previous judgments, it is in the interests of legal certainty, foreseeability and equality before the law that it should not depart, without good reason, from precedents laid down in previous cases. Since the Convention is first and foremost a system for the protection of human rights, the Court must, however, have regard to the changing conditions in Contracting States and respond, for example, to any emerging consensus as to the standards to be achieved». O, per rimanere nell'ambito delle pronunce più vicine alla nostra materia, *Bayatyan c. Armenia* (GC), cit., § 98: «is in the interests of legal certainty, foreseeability and equality before the law that the Court should not depart, without good reason, from precedents laid down in previous cases». A temperare questa regola intervengono tuttavia, da una parte, il meccanismo di *distinguishing* (sul quale si tornerà fra breve) e, dall'altra, la citata dottrina del *living instrument*: così per esempio la stessa sentenza *Bayatyan c. Armenia* (GC), cit., § 98, prosegue affermando che «a failure by the Court to maintain a dynamic and evolutive approach would risk rendering it a bar to reform or improvement» (ivi, stesso paragrafo, ulteriori riferimenti giurisprudenziali).

⁴ Cfr. CASUSCELLI, G., *Convenzione europea, giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo e sua incidenza sul diritto ecclesiastico italiano. Un'opportunità per la ripresa del pluralismo confessionale?*, cit., p. 36, che cita sul punto ZAGREBELSKY, V., *Relazione*, in «I diritti umani nella prospettiva transnazionale». *Le giurisdizioni a contatto con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, a cura di M. PICCIRILLI, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2009, pp. 55 ss., e scrive che «i giudici di Strasburgo lavorano, al fine di assicurare un livello accettabile di certezza del diritto, sul presupposto che il precedente sia vincolante, secondo un metodo proprio dei giudici di *common law*, ed utilizzando appieno il metodo che «gli anglosassoni chiamano del *distinguishing*: «è vero che c'è un precedente, ma io te ne oppongo un altro che mi pare più congruo», ovvero di opporre un dettaglio che rende incongruo il precedente nel caso specifico»».

In prospettiva diversa, è diffusa l'impressione che gli organi di Strasburgo abbiano optato molto spesso per formulazioni, concetti e categorie volutamente ampi al punto da apparire talvolta generici, manifestando una sorta di ritrosia alle enunciazioni che andassero oltre la lettera della Convenzione: tendenza, questa, presumibilmente sintomatica anche di una certa prudenza di fronte al pericolo di ritrovarsi, in futuro, a dovere gestire strumenti o categorie interpretativi troppo perentori, incapaci di essere modulati secondo paradigmi di opportunità modellati sulle specificità della *res judicanda* e dell'ordinamento nazionale dello stato-membro convenuto⁵. Inoltre, l'atteggiamento timido della giurisprudenza europea, segnato sia da una marcata attenzione a non esondare dai confini propri dell'ambito di garanzia individuato dalla Convenzione sia dallo sviluppo di una dinamica ermeneutica saldamente ancorata al dato testuale⁶, è stato forse indotto anche dalla volontà (e dalla necessità istituzionale) di tenere sotto controllo quella stessa dinamica, evitando il rischio di vederle assumere traiettorie evolutive se-

⁵ Opportunità anche politica: è diffuso infatti il rilievo di una singolare tendenza – della Commissione, ma in minor misura anche della Corte – all'accoglimento delle ragioni addotte dagli Stati chiamati a rispondere di presunte violazioni del dettato convenzionale. Con particolare riguardo al diritto di libertà religiosa, si soffermano su questo aspetto, LARICCIA, S., *sub Art. 9*, cit., pp. 327 ss.; CARDIA, C., *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato. Profili giurisdizionali*, cit., pp. 20 ss.; EVANS, C., *Freedom of religion under the European Convention on Human Rights*, cit., pp. 204 s., che auspica con cauto ottimismo un approccio sempre meno accondiscendente nei confronti degli stati e sempre più focalizzato sul ricorrente; PERTILE, M., *Libertà di pensiero, di coscienza e di religione*, cit., p. 426, che meno ottimisticamente avanza tuttavia lo stesso auspicio. Si badi peraltro che ciò che quest'ultimo Autore ha chiamato «deferenza verso gli ordinamenti interni» da parte dei giudici di Strasburgo si manifesta con un'evidenza inversamente proporzionale alla forza dell'organo, così che il “*metus reverentialis*” ha un impatto notevolmente maggiore nelle decisioni della Commissione e nelle prime pronunce della Corte di quello riscontrabile nelle più recenti sentenze. Non è una novità, peraltro, che l'incidenza reale di ogni organo di giurisdizione – costituzionale, sovranazionale o internazionale – proceda a braccetto con la solidità della sua collocazione istituzionale: per rimanere nella nostra materia, la legittimità di una lettura in chiave (anche) di «politica istituzionale» della giurisprudenza costituzionale italiana in materia ecclesiastica è stata dimostrata da ALBISETTI, A., *Il diritto ecclesiastico nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1987 (ult. ed. Milano, Giuffrè, 2010⁴).

Con riferimento specifico alla giurisprudenza Cedu, si veda invece FERRARI, G. F., *Rapporti tra giudici costituzionali d'Europa e Corti europee: dialogo o duplice monologo?*, cit. e, sulla «fragilità politica» che sembra avere inciso pesantemente sugli orientamenti della giurisprudenza di Strasburgo, cfr. VENTURA, *La laicità dell'Unione europea. Diritti, mercato, religione*, cit., pp. 69 s.

⁶ Cfr. PARISI, M., *La sentenza Larissis della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e la tutela della libertà di religione*, cit., p. 267; ID., *Orientamenti della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in tema di libertà religiosa*, cit., pp. 128 s., il quale riferisce di una «interpretazione rigidamente non estensiva delle disposizioni convenzionali» ed «eccessivamente letterale dell'art. 9», mentre PERTILE, M., *Libertà di pensiero, di coscienza e di religione*, cit., *passim*, circoscrive la constatazione di una giurisprudenza “limitante” ai casi nei quali fossero in discussione i diritti delle minoranze religiose. Più in generale, si sofferma sulla lettura tendenzialmente restrittiva data all'art. 9 nei primi cinquant'anni di operatività della Convenzione, VENTURA, M., *La laicità dell'Unione europea*, cit., pp. 65 ss. In senso contrario, esprimeva un parere positivo sull'interpretazione estensiva riservata dalla Corte alle norme della Convenzione, BELGIORNO DE STEFANO, M. G., *La libertà religiosa nelle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 286.

gnate più da istanze esterne – nazionali o comunitarie – che dalla giurisprudenza di Strasburgo, e riposa su ragioni che in parte si è già cercato di evidenziare⁷.

Tuttavia, anche sotto questo profilo, è possibile rilevare come pure in questo variegato panorama – in qualche misura composto, più che da regole e principi, da correttivi pratici funzionali all'applicazione giurisprudenziale di quelli – sia dato talora riscontrare in relazione ad alcune questioni specifiche o ad alcune tematiche dei veri e propri percorsi di sviluppo, i cui fili conduttori spiccano più o meno nitidamente a dispetto della varietà talvolta irriducibile delle pronunce contenute negli annali di Strasburgo⁸.

Inoltre, anche a voler prescindere da ogni prospettiva diacronica di medio-lungo periodo, la giurisprudenza della Corte degli ultimi anni presta il fianco sempre meno ad accuse di difensivismo o timidezza ermeneutica – se timidezza c'è, è piuttosto di natura *lato sensu* politica o istituzionale – e mostra una lettura sempre più “aperta” delle disposizioni che tutelano le libertà di religione e di convinzione, sia mediante l'interpretazione sistematica con le altre libertà convenzionali, sia per mezzo di un'applicazione sempre più estensiva del § 1 dell'art. 9 (e di una correlativa interpretazione sempre più restrittiva del § 2, nella parte in cui consente limitazioni al diritto in questione)⁹.

Insomma, alcuni dei rilievi che in passato sono stati mossi alla giurisprudenza europea sembrano ormai aver fatto il loro tempo, come dimostrano i richiami a sentenze ormai molto risalenti operati talvolta da chi voglia rinnovare immutate quelle perplessità anche oggi¹⁰. Nonostante alcune evidenti battute d'arresto – ultima delle quali, rima-

⁷ Cfr. *supra*, cap. I, § 6-2.

⁸ È di assoluta evidenza, per esempio, il percorso che ha condotto (prima la Commissione ad abbozzare, e poi) la Corte a riconoscere piena tutela *ex art. 9* alle organizzazioni religiose, pur muovendo da un referente normativo che non è pacificamente indirizzato in tal senso, anche a mezzo di una lettura complessa che ha fatto perno sui legami tra l'art. 9 e l'art. 11: cfr. *supra*, cap. II, §§ 1-2 e 1-3.

⁹ Cfr. *supra*, in principio del cap. II e spec. nota 3 (ivi bibliografia).

¹⁰ Pur nella consapevolezza che ogni sentenza della Corte “fa giurisprudenza” e pertanto, in un sistema che opera anche in funzione della vincolatività del precedente, ogni pronuncia (anche molto risalente) che non sia stata espressamente sconsigliata da un *revirement* può costituire un precedente congruo in ogni tempo (cfr. *supra*, nota 3), CASUSCELLI, G., *Convenzione europea, giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo e sua incidenza sul diritto ecclesiastico italiano. Un'opportunità per la ripresa del pluralismo confessionale?*, cit., pp. 30 s., scrive che «al pari della nostra Corte costituzionale, il ruolo della Cedu è significativamente mutato nell'ultimo decennio, ed i richiami a lontane sentenze appaiono talvolta inconferenti, così come i richiami alle risalenti decisioni della nostra Corte costituzionale».

nendo nel campo di nostro interesse, è la sentenza *Lautsi* della Grande Camera¹¹ – sembra invece che la considerazione della giurisprudenza della Corte europea debba essere aggiornata tenendo nel debito conto sia il nuovo ruolo che l’evoluzione (geo-) politica e giuridica del panorama europeo e dei singoli stati sembra assegnare alla Corte, sia il correlato incremento della mole del giudicato.

In precedenza (cap. I, §§ 3-1 e 3-2) ci si è soffermati sulle modifiche introdotte nel sistema convenzionale con i Protocolli di emendamento nn. 11 e 14, e sulla vera e propria rivoluzione che ne è scaturita sotto il profilo della collocazione istituzionale della Corte che, costretta in precedenza nella parte di organo ancillare di istanze più schiettamente politiche (se non addirittura di “organo fantasma”), ha recuperato finalmente una funzione-cardine che appare senz’altro più congrua con lo spirito e la *ratio* della Convenzione¹². Esaminando gli ultimi venti anni di vita e di applicazione giurisdizionale della Convenzione ci si è concentrati su una prospettiva tecnico-giuridica, in larga parte processualistica, che ha preso le mosse dall’esame dell’introduzione di un diritto generalizzato di ricorso individuale¹³ e ha analizzato l’evoluzione delle tecniche decisorie della Corte, dalla quale sembra emergere negli ultimi anni – tanto più dopo l’ingresso della «*pilot-judgment procedure*» nello strumentario ufficiale del quale si serve la Corte¹⁴ – un ruolo sempre più assimilabile a quello di un vero e proprio giudice costituzionale¹⁵.

Al di là delle etichette, tuttavia, quella prospettiva – in una certa misura chiusa in sé stessa – deve essere integrata ampliando l’orizzonte ed esaminando l’evoluzione del ruolo della Corte anche da un diverso (ma complementare: le due letture devono essere condotte in parallelo) angolo visuale che ponga nella giusta evidenza l’importanza che

¹¹ Cfr. *infra*, § 2-5.

¹² Su questo aspetto cfr. *supra*, cap. I, § 3-1.

¹³ Il Protocollo n. 9, firmato a Vienna il 19 marzo 1985, modificava gli artt. 31, 44, 45 e 48 Conv.: in seguito alla sua entrata in vigore – avvenuta il 1° ottobre 1994 – fu estesa la legittimazione attiva per ricorrere alla Corte, così che in aggiunta alle Parti contraenti e alla Commissione, anche la persona fisica, l’organizzazione non governativa o il gruppo di privati si videro da allora in avanti riconosciuta la possibilità di adire la Corte (cfr. *supra*, cap. I, nota 57).

¹⁴ Cfr. *supra*, cap. I, § 1-4, spec. pp. 44 ss.

¹⁵ Cfr. *supra*, cap. I, nota 131. Già nel 1996 CANNONE, A., *Gli orientamenti della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo in materia religiosa*, cit., pp. 281 s., scriveva: «la valutazione, da parte della Corte, in giudizi instaurati mediante ricorsi individuali, della conformità di leggi statali generali a norme della Convenzione europea conduce la Corte stessa ad assolvere funzioni caratteristiche di un giudice delle leggi, cioè di una corte costituzionale».

l'allargamento a est del Consiglio d'Europa ha avuto nel riassetarsi delle competenze e delle funzioni nel quadro convenzionale¹⁶.

La caduta del muro di Berlino e il dissolversi della cortina di ferro, la disgregazione dell'Unione sovietica e l'avvicinarsi dei Paesi dell'ex blocco socialista alle organizzazioni sovranazionali dell'occidente comportarono infatti un improvviso stravolgimento nell'assetto geo-politico del Consiglio d'Europa che, composto nel 1989 da ventitrè membri, ha visto più che raddoppiare il loro numero nei seguenti diciassette anni¹⁷. Simili mutamenti non potevano restare senza effetti sul piano della tutela convenzionale dei diritti dell'uomo, non tanto per ragioni quantitative – di per sé, l'aumento degli Stati membri e l'introduzione del ricorso individuale obbligatorio avrebbero potuto comportare, tutt'al più, la necessità di riconsiderare le modalità operative di gestione del contenzioso in funzione dell'accresciuto numero di controversie – quanto per motivi di ordine qualitativo: se fino all'inizio degli anni novanta gli organi di Strasburgo avevano operato (con i limiti di cui si è detto) all'interno di un quadro tutto sommato omogeneo dal punto di vista culturale e politico (nel quale la cifra di omogeneità risiedeva in primo luogo nel richiamo generalizzato ai principi delle democrazie liberali), con l'allargamento a est entrano nel Consiglio d'Europa Stati che nella maggior parte dei casi avevano alle spalle esperienze totalitarie appena concluse. La sostanziale arretratezza di tali paesi nel campo della tutela dei diritti fondamentali ha portato a un inevitabile mutamento del ruolo della Corte: se fino a quel momento essa aveva per lo più svolto la funzione interpretativa e di implementazione di *standard* preesistenti e generalmente condivisi, l'inedita eterogeneità del bacino di riferimento fa venire meno quel-

¹⁶ I contributi ai quali si è fatto riferimento nella maggior misura, per questa parte della ricerca, sono quelli di SADURSKI, W., *Partnering with Strasbourg: constitutionalisation of the European Court of Human Rights, the accession of Central and East European States to the Council of Europe, and the idea of pilot judgments*, cit. e – in prospettiva analoga ma con specifico riguardo alla giurisprudenza della Corte in materia di libertà religiosa – FERRARI, S., *Sul crocifisso e su molto altro. Le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., e ivi bibliografia. Sulle ricadute che si sono avute negli ultimi vent'anni nei singoli ordinamenti nazionali dell'Europa orientale e centro-orientale, specialmente per quanto riguarda i rapporti stato-confessioni e la tutela della libertà di religione, si veda il volume collettaneo *Diritto e religione nell'Europa post-comunista*, a cura di S. FERRARI, W. COLE DURHAM Jr., E. A. SEWELL, Bologna, Il Mulino, 2004, e in particolare il contributo di apertura di BARBERINI, G., *La libertà di religione nel processo di democratizzazione degli Stati dell'Europa centrale ed orientale*, pp. 9 ss., e quello di chiusura di FERRARI, S., *Chiesa e Stato nell'Europa post-comunista*, pp. 501 ss. Sul punto cfr. anche CIMBALO, G., *Problemi e modelli di libertà religiosa individuale e collettiva nell'Est Europa: contributo a un nuovo diritto ecclesiastico per l'Unione Europea*, in *St. Ch.*, novembre 2008, pp. 11 ss., e ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

¹⁷ Con un significativo picco nel quadriennio 1993-1996, che vide l'adesione di Slovenia, Lituania, Estonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Romania, Andorra, Lettonia, Albania, Moldavia, Macedonia, Ucraina, Russia, Croazia: cfr. *supra*, cap. I, nota 15.

la piattaforma comune e spinge la giurisprudenza europea ad assumere un ruolo di prima linea nella definizione di nuovi *standard* che siano punto di riferimento (e di orientamento) anche per i paesi di recente ingresso nel Consiglio¹⁸.

Dal canto suo, la “nuova” Corte europea dei diritti dell’uomo¹⁹ risponde a questi stravolgimenti rinnovandosi a sua volta e mostrando un inedito (e, in qualche misura, prima impossibile) attivismo giudiziale che, ancora una volta, può e deve essere valutato sotto il profilo quantitativo ma soprattutto sotto quello qualitativo, poiché consente – anche agli studiosi della nostra materia – di avere a disposizione e di esaminare un campione di giurisprudenza ampio, e pertanto sufficientemente attendibile qualora si voglia individuare nel susseguirsi delle pronunce europee, seppur limitatamente a taluni specifici settori e con tutte le prudenze del caso, qualcosa più di semplici «orientamenti»²⁰.

¹⁸ Da interprete di «*existing national standards*» la Corte diventa, in tal modo, «*standard setter*»: SADURSKI, W., *Partnering with Strasbourg: Constitutionalisation of the European Court of Human Rights, the Accession of Central and East European States to the Council of Europe, and the Idea of Pilot Judgments*, cit., p. 450. L’Autore lega a doppio filo queste considerazioni alla questione della “costituzionalizzazione” del ruolo della giurisprudenza di Strasburgo: trovandosi a confrontare gli ordinamenti degli Stati membri con questi nuovi *standard* fissati in via autonoma dalla Corte – anche per fronteggiare l’emergere, sempre più evidente, di carenze “strutturali” negli ordinamenti degli stati mitteleuropei – quest’ultima verrebbe infatti a operare, quantomeno in via di fatto, come una vera e propria corte costituzionale. Più in generale, sul ruolo centrale della Corte – così come di tutti gli altri organi internazionali con competenze in materia di diritti fondamentali – nella gestione dei processi di transizione, con specifico riguardo alle nuove democrazie e alla loro fragilità strutturale, si veda *Transitional jurisprudence and the ECHR: justice, politics and rights*, a cura di A. BUYSE, M. HAMILTON, Cambridge, Cambridge University Press, 2011; GREER, S., *The European Convention on Human Rights: achievements, problems and prospects*, cit., pp. 105 ss. (ivi anche ampia bibliografia, cui si rinvia).

¹⁹ Cfr. *supra*, cap. I, nota 65.

²⁰ Tuttavia proprio quelle prudenze, rese ancora più doverose dopo quanto occorso nel caso *Lautsi*, impongono spesso di arrestare la ricerca al compito, forse modesto ma anche scientificamente onesto, di individuare semplici linee di tendenza o, appunto, «orientamenti» (senza farsi contagiare dagli entusiasmi contingenti suscitati dal sostegno fornito dalla Corte a soluzioni giuridiche particolarmente “avanzate”): così CANNONE, A., *Gli orientamenti della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo in materia religiosa*, cit.; PARISI, M., *Orientamenti della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo in tema di libertà religiosa*, cit.; ID., *Linee evolutive dell’interpretazione giurisprudenziale dell’art. 9 della Convenzione di Roma. Sviluppi e prospettive per il diritto di libertà religiosa nello spazio giuridico europeo*, cit., che peraltro ritiene possibile (p. 254) delineare, alla luce della cinquantennale attività degli organi giurisdizionali di Strasburgo, «un percorso e [...] un punto di arrivo sufficientemente chiaro per la protezione del diritto di libertà religiosa a livello regionale europeo»; ID., *Affermazione di principi in materia religiosa nella giurisprudenza delle Corti di Strasburgo e del Lussemburgo*, in MACRÌ, G. – PARISI, M. – TOZZI, V., *Diritto e religione*, cit., pp. 109 ss., sul punto pp. 114 ss. Di recente ha scritto CASUSCELLI, G., *Convenzione europea, giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’Uomo e sua incidenza sul diritto ecclesiastico italiano. Un’opportunità per la ripresa del pluralismo confessionale?*, cit., p. 4 e pp. 8 s., che il dato numerico relativo alle pronunce in materia di libertà religiosa che emerge nell’ambito di questa «nuova stagione della giurisprudenza della Corte europea», e che «non tiene conto che numerose altre pronunce rilevanti per il nostro campo di interessi hanno preso in considerazione violazioni di altre norme della CEDU o dei Protocolli che l’accompagnano, è qualitativamente significativo: è ovvio, infatti, che nessuna corte costituzionale degli stati-membri è chiamata ad affrontare in un solo anno un tale numero di decisioni “di settore”: ne consegue che nessuna di esse può elaborare e

Ciò è evidente anche con specifica attinenza al campo di nostro interesse e in particolare con riguardo alla giurisprudenza della Corte in materia di libertà religiosa²¹, che non è più solo una giurisprudenza “in negativo”²² e si presta a essere letta – e anzi, diremmo, richiede di esserlo – anche alla luce delle osservazioni compiute poco sopra e impone qualche breve considerazione²³.

Con la svolta geo-politica che prende l’avvio a cavallo tra gli anni ottanta e gli anni novanta del secolo scorso la Corte si trova a confrontarsi con una composizione religiosa del Consiglio d’Europa radicalmente mutata, nella quale perde incidenza percentuale la componente protestante e si rafforzano notevolmente quella cattolica e (soprattutto) quella ortodossa. La circostanza che gli ordinamenti giuridici di buona parte dei “nuovi arrivati” abbiano un recente passato totalitario e presentino notevoli difficoltà ad abbracciare i nuovi *standard* in materia di diritti fondamentali, unita alle peculia-

adottare con assiduità un così rilevante numero di indirizzi giurisprudenziali destinati a stabilizzarsi ed a divenire, in certa misura, vincolanti». Nella stessa ottica si pone la ricerca di FERRARI, S., *Dalla libertà religiosa ai rapporti tra Stati e religioni. Un’analisi politico-religiosa della giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, cit., che si svolge su un campione di cento decisioni che, come ritiene l’Autore, costituiscono un materiale sufficiente per svolgere un’analisi della giurisprudenza della Corte, pur nella consapevolezza che «un centinaio di decisioni, sparse nell’arco di cinquant’anni, non sono una grande cosa, soprattutto se paragonate con la produzione giurisprudenziale relativa ad altri articoli della Convenzione» (pp. 21 s.: dal che l’Autore deriva «l’impressione che, soprattutto nei suoi primi anni di attività, la Corte preferisca pronunciare una sentenza di condanna sulla base di altri articoli della Convenzione anche quando il caso avrebbe consentito di dichiarare una violazione dell’art. 9»). A quest’ultimo contributo, e in particolare alla nota 8 di p. 158, si rinvia anche per le indicazioni sitografiche relative alle statistiche ufficiali, pubblicate principalmente all’interno della piattaforma *web* della Corte, relative all’art. 9 della Convenzione.

²¹ Nel corso del 2009 la Corte ha pronunciato 12 sentenze in cui l’art. 9 ha trovato espressa menzione nel dispositivo, e in 9 di questi casi ne ha accertato una violazione. Tutte le 8 sentenze del 2010 hanno accertato una violazione, mentre nel 2011 il rapporto è stato di 5 su 10. Nei primi due mesi del 2012 risultano invece pubblicate tre sole sentenze, relative ad altrettante violazioni dell’art. 9 (tutte riguardanti casi di obiezione di coscienza al servizio militare).

²² Vale a dire, una giurisprudenza composta per lo più da decisioni di irricevibilità, sentenze che escludono una violazione o, in prospettiva diversa, pronunce che esaminano e decidono la fattispecie alla luce di altre norme della Convenzione – in genere, poiché si tratta di disposizioni che hanno un ambito di applicazione più facilmente delimitabile – ritenendo assorbiti i profili di rilevanza dell’art. 9: cfr. PARISI, M., *La tutela giurisdizionale del fenomeno religioso in Europa*, cit., pp. 162 s., che ascrive questa tendenza alla «naturale problematicità presentata dalla libertà di religione»; ID., *Orientamenti della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo in tema di libertà religiosa*, cit., p. 127. Cfr. anche PERTILE, M., *Libertà di pensiero, di coscienza e di religione*, cit., p. 411, che scrive di una «scarsa propensione degli organi di Strasburgo a utilizzare l’art. 9».

Con riguardo all’ultimo degli aspetti appena richiamati – la tendenza a utilizzare altre norme della Convenzione per risolvere il caso di specie – la “riappacificazione” della Corte con l’art. 9 passa anche per casi nei quali tale disposizione è sembrata essere applicata quasi “ad ogni costo”. Così, nel caso *Ivanova c. Bulgaria* (Sez. V), cit., la ricorrente, direttrice della piscina presso un istituto d’istruzione pubblico, lamentava di essere stata licenziata in ragione dell’appartenenza a un’organizzazione religiosa non registrata: sulla base di queste premesse di fatto, sarebbe stato legittimo aspettarsi l’accertamento di una violazione dell’art. 14 o, ancor più, dell’art. 14 in combinato disposto con l’art. 9; la Corte, invece, accerta una violazione di quest’ultima disposizione e considera assorbiti i profili di rilevanza dell’art. 14.

²³ Per approfondimenti sul tema si rinvia agli studi, ampiamente documentati, citati *supra*, nota 16.

rità del modello ortodosso di relazioni tra stato e chiesa²⁴, fa sì che la Corte abbandoni il proprio tradizionale atteggiamento di *self restraint* (se non di vero e proprio timore) nella gestione del contenzioso relativo a questioni religiose, e finalmente “metta mano” all’art. 9²⁵.

Non è un caso, quindi, che la prima sentenza che ne accerti una violazione sia emessa nel 1993, così come non è un caso che il Paese convenuto sia la Grecia (membro di lunga data, “quasi fondatore” del Consiglio d’Europa²⁶, nel quale la posizione di preminenza della religione ortodossa trova anche un espresso riconoscimento costituzionale²⁷): il caso *Kokkinakis*²⁸ offre alla Corte la possibilità di avventurarsi in un campo nuovo “ad alta voce ma in punta di piedi” (addivenendo, cioè, a una soluzione di rottura ma difficilmente contestabile), e soprattutto le offre la possibilità di rivolgersi ai nuovi membri del Consiglio “per interposta persona”, cominciando a fornire (anche a)

²⁴ Nel quale «[l]a nozione di sinfonia tra queste due istituzioni, che è al cuore della tradizione ortodossa, ed il principio del rispetto del territorio canonico, che ostacola l’attività missionaria delle altre Chiese cristiane, convergono nel limitare i diritti riconosciuti alle comunità religiose minoritarie»: così FERRARI, S., *Dalla libertà religiosa ai rapporti tra Stati e religioni. Un’analisi politico-religiosa della giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, cit., pp. 40 s. Sul principio di territorialità del diritto canonico e sui suoi presupposti teologici si veda la dottrina citata in ID., *Chiesa e Stato nell’Europa post-comunista*, cit., p. 502, nota 1.

²⁵ Prima di allora, invece, a Strasburgo vi era probabilmente la «convinzione che il processo di secolarizzazione interno a gran parte dei sistemi giuridici dei paesi occidentali avrebbe risolto molti problemi relativi alla libertà religiosa senza richiedere l’intervento della Corte»: l’opinione è di FERRARI, S., *Dalla libertà religiosa ai rapporti tra Stati e religioni. Un’analisi politico-religiosa della giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, cit., p. 31.

²⁶ Grecia e Turchia, spesso indicati quali membri fondatori del Consiglio, aderirono al Trattato istitutivo del Consiglio – stipulato il 5 maggio 1949 da Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Olanda, Norvegia, Svezia e Regno Unito – il successivo 9 agosto.

²⁷ L’art. 3 della Costituzione Greca del 1975 prevede che «1. *The dominant religion in Greece is that of the Christian Eastern Orthodox Church. The Greek Orthodox Church, which recognises as its head Our Lord Jesus Christ, is indissolubly united, doctrinally, with the Great Church of Constantinople and with any other Christian Church in communion with it (omodoxi), immutably observing, like the other Churches, the holy apostolic and synodical canons and the holy traditions. It is autocephalous and is administered by the Holy Synod, composed of all the bishops in office, and by the standing Holy Synod, which is an emanation of it constituted as laid down in the Charter of the Church and in accordance with the provisions of the Patriarchal Tome of 29 June 1850 and the Synodical Act of 4 September 1928.*

2. *The ecclesiastical regime in certain regions of the State shall not be deemed contrary to the provisions of the foregoing paragraph.*

3. *The text of the Holy Scriptures is unalterable. No official translation into any other form of language may be made without the prior consent of the autocephalous Greek Church and the Great Christian Church at Constantinople.*

Sul modello Greco di relazioni tra Stato e Chiesa si vedano PAPASTATHIS, C. K., *Stato e Chiesa in Grecia*, in *Stato e Chiesa nell’Unione europea*, a cura di G. ROBBERS, Baden-Baden, Nomos, 1996, pp. 77 ss.; KYRIAZOPOULOS, K. N., *The «prevailing religion» in Greece: its meaning and implications*, in *Journ. Ch. St.*, 2001, 3, pp. 511 ss.

²⁸ *Kokkinakis c. Grecia* (C), cit. Sul tema cfr. più diffusamente *infra*, § 2-2.

loro delle linee-guida cui attenersi nel cammino verso una garanzia sempre più ampia della libertà di religione²⁹.

Il percorso seguito dalla Corte per addentrarsi in questo nuovo campo d'azione segue in maniera scrupolosa la via della tutela della libertà religiosa individuale, mentre i profili di rilevanza della sua dimensione "organizzata" rimangono sullo sfondo³⁰; come abbiamo già avuto modo di rilevare³¹, solo con la fine degli anni novanta l'attenzione dei giudici europei si indirizza anche verso le libertà collettive e, in uno con esse, verso la tematica dei rapporti tra stato e organizzazioni religiose³²: questa, dopo le iniziali titubanze, acquisterà un peso specifico via via più importante nella giurisprudenza della Corte che peraltro, anche oggi, continua a mostrare in questo ambito un atteggiamento di particolare prudenza, corroborato dall'insistito richiamo a un margine di apprezzamento statale particolarmente ampio³³. Non stupisce, peraltro, che la Corte abbia preso le mosse dalle posizioni giuridiche individuali per poi estendere la tutela garantita dall'art. 9 (e di conseguenza l'ampiezza del proprio sindacato) anche a quelle collettive: confrontandosi con un testo che secondo i più non offriva protezione

²⁹ Si veda FERRARI, S., *Dalla libertà religiosa ai rapporti tra Stati e religioni. Un'analisi politico-religiosa della giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, cit., pp. 33 s.: «[l]a Corte non può ancora intervenire sulle norme dei loro ordinamenti giuridici che erano più problematiche in materia di libertà religiosa (questi paesi erano entrati da poco tempo nel Consiglio d'Europa ed i casi che li riguardavano erano ancora nella fase istruttoria) e dunque parla alla Grecia per farsi capire (anche) dai paesi a maggioranza ortodossa situati al di là della cortina di ferro che era appena caduta. Questa conclusione appare giustificata da un esame cronologico delle sentenze pronunciate contro la Grecia. Sei delle otto condanne che colpiscono questo paese si concentrano tra il 1993 e il 2000, anno in cui la Corte dichiara per la prima volta la violazione dell'art. 9 da parte di uno Stato di nuova accessione (la Bulgaria): da allora in poi la Grecia esce dal mirino della Corte e il suo posto viene preso dai paesi post-comunisti di religione ortodossa (prima la Bulgaria, poi la Moldavia, poi via via tutti gli altri)».

³⁰ Nei primi anni di applicazione effettiva dell'art. 9 (1993-1999) le violazioni accertate dalla Corte hanno riguardato il proselitismo (casi *Kokkinakis* e *Larissis*), l'apertura di luoghi di culto (*Manoussakis*), il giuramento con formula religiosa (caso *Buscarini*). Queste considerazioni condussero anche parte della dottrina a ritenere, fino alla seconda metà degli anni novanta, che tra gli artt. 9 e 11 esistesse una relazione debole e solo indiretta: così, per esempio, GOMIEN, D. – HARRIS, D. – ZWAAK, L., *Law and practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter*, cit., p. 263.

³¹ Cfr. *supra*, cap. II, § 1-3.

³² Le prime sentenze nelle quali l'aspetto "istituzionalizzato" delle organizzazioni a base religiosa emerge con nitidezza sono quelle relative ai casi (molto simili, poiché entrambi muovevano dal divieto per una comunità musulmana di eleggere autonomamente il proprio *mufti*) *Serif c. Grecia* (Sez. II), cit., e *Hasan and Chaush c. Bulgaria* (GC), cit., rispettivamente del 1999 e del 2000. Inizia a ricomporsi, in questo modo, quello iato tra diritti individuali e diritti collettivi di libertà religiosa che, secondo FERRARI, S., *Integrazione europea e prospettive di evoluzione della disciplina giuridica del fenomeno religioso*, cit., p. 140 – che però esprimeva le proprie perplessità con riguardo alla tutela delle libertà in questione nell'ordinamento dell'Unione, e non già nel quadro della Cedu – è il frutto di «una posizione difficilmente difendibile sul piano teorico e foriera di numerosi problemi sul piano pratico».

³³ Cfr. CASUSCELLI, G., *Convenzione europea, giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo e sua incidenza sul diritto ecclesiastico italiano. Un'opportunità per la ripresa del pluralismo confessionale?*, cit., p. 13 e, sul margine di apprezzamento, *supra*, cap. II, § 2-3.

specificata alle organizzazioni religiose³⁴ e non conteneva alcuna disposizione espressa in materia di rapporti tra stati e confessioni, l'unica via che la Corte potesse percorrere era quella della «funzionalizzazione della protezione delle prerogative collettive alla tutela della libertà individuale»³⁵.

In ogni caso, qualunque sia l'angolo visuale dal quale si prescelga di osservare le sentenze della Corte in questa materia, e nonostante molte delle perplessità esposte in principio di paragrafo possano dirsi almeno in parte superate, la giurisprudenza sull'art. 9 rimane in larga misura una giurisprudenza casistica e difficilmente prevedibile, a comporre la quale alcune pronunce intervengono talvolta come veri e propri fulmini a ciel sereno (sia accertando violazioni a mezzo di radicali *revirement*, sia escludendole al prezzo di rimettere in discussione quanto affermato in precedenza).

Nell'impossibilità – secondo diritto e secondo realistico buon senso, in ragione delle peculiarità del sistema convenzionale³⁶ – di leggere le pronunce di Strasburgo in funzione della prevedibilità *rebus sic stantibus* che generalmente informa i percorsi evolutivi delle giurisprudenze costituzionali, e rifiutandosi doverosamente di accettare che ogni sentenza della Corte sia il risultato di un “tiro di dadi”, una via per una lettura legittima della giurisprudenza di Strasburgo sembra passare allora per l'accettazione che, anche all'interno della stessa materia, non esista uno *standard* ma ne esistano diversi, e che gli strumenti e i principi che assistono l'attività ermeneutica dei giudici europei non siano sempre uguali a sé stessi.

Con specifico riguardo alla giurisprudenza sull'art. 9 questo significa che non esiste un unico *standard* di protezione della libertà di religione e di convinzione, poiché il livello minimo di tutela del medesimo diritto è diverso, per esempio, a seconda che ad esso faccia da contraltare un obbligo statale di astenersi dai porvi ostacoli o di adoperarsi in positivo per assistere le istanze concrete che ne discendono (con uno *standard*

³⁴ Cfr. *supra*, cap. II, note 11 e 12.

³⁵ Cfr. *supra*, cap. II, nota 37. In questo modo il “diritto ecclesiastico della Cedu” nasce come *legislatio libertatis* e si evolve verso una dimensione che comprende anche i rapporti stato-chiese: si tratta di un'evoluzione speculare a quella verificatasi nell'ordinamento italiano dove, a una Costituzione che disciplina espressamente e in modo puntuale tali rapporti ha fatto da contrappunto una giurisprudenza costituzionale che, su quel presupposto, ha potuto affrontare la questione senza lunghe gestazioni.

³⁶ Si veda l'opinione del giudice Zupančič, annessa alla sentenza *Hutten-Czapska c. Polonia* (GC), cit.: «we are situated at the top of forty-six national judicial pyramids. The message sent to one of these jurisdictions will have a completely different meaning in another. In other words, our pronouncements are decisions concerning minimum standards, irrespective of how the violations happened in Iceland or in Azerbaijan. We are not and cannot be the constitutional court for the forty-six countries concerned. The fears that we shall usurp that role are not realistic».

di garanzia che è senza dubbio più alto e, soprattutto, più compiutamente definito nel primo caso), o a seconda che si tratti di “libertà di” piuttosto che di libertà “negativa” (cioè di non aderire a un’associazione, non dichiarare la propria appartenenza religiosa, non manifestare adesione a questa o quella ideologia, e così via: in questi casi l’appiglio all’art. 9 è sempre sembrato meno scivoloso e l’intervento della Corte è parso più convinto).

Del pari – e sempre a titolo esemplificativo – significa anche che nella giurisprudenza della Corte non esiste una nozione univoca di laicità³⁷; che non è enucleabile una concezione coerente del divieto di discriminazione, posto che l’individuazione delle ragioni «oggettive e ragionevoli» che rendono legittima la differenza di trattamento è ricondotta molto spesso nell’ambito del margine di apprezzamento statale; che quest’ultimo, come si è visto, mostra una singolare elasticità ed è generalmente ampio nelle materie che coinvolgono il tema dei rapporti tra stato e organizzazioni religiose³⁸ così come nelle questioni che evidenziano una ampia eterogeneità di soluzioni tra i Paesi del Consiglio, mentre tende a restringersi quando la fattispecie concerna aspetti spiccatamente individuali della libertà religiosa o quando sulla questione specifica sia rinvenibile un consenso ampiamente diffuso a livello europeo³⁹.

Il risultato che scaturisce dall’operare congiunto di queste (e altre) variabili è una giurisprudenza “a geometria variabile” nell’esame della quale lo studioso avvertito è portato a esercitare la prudenza, astenendosi sia dal considerare già raggiunti traguardi

³⁷ Con riferimento al caso *Lautsi e altri c. Italia* (GC), cit., per esempio, si è visto *supra*, cap. II, § 1-4, come la Corte abbia fatto ricorso a una nozione di neutralità depotenziata, svuotata di ogni contenuto di imparzialità, al fine di eludere il confronto in campo aperto con una concezione di laicità apertamente contrastante con quella avallata dalla Corte stessa nelle sentenze rese nei confronti di quegli ordinamenti che della laicità hanno fatto una categoria (positivamente) costituzionale (Francia e Turchia): in questo modo la Corte, non volendo “passare a fil di spada” la laicità italiana e al contempo non volendo sciogliere il legame intrinseco tra laicità e neutralità che informa la sua giurisprudenza (cfr. *Köse e altri c. Turchia* [Sez. II], § B.4 dell’esposizione in fatto; *Kurtuluş c. Turchia* [Sez. II], cit., §§ A.2 e C della motivazione in diritto), ha preferito impoverire entrambe le nozioni svuotandole di uno dei loro portati assiologicamente primari.

³⁸ Cfr. CASUSCELLI, G., *Convenzione europea, giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’Uomo e sua incidenza sul diritto ecclesiastico italiano. Un’opportunità per la ripresa del pluralismo confessionale?*, cit., p. 13: «[r]appresenta un altro dato incontestabile la circostanza che la Corte europea, sin dalle prime decisioni, abbia affrontato il tema delle relazioni stato-chiese con un atteggiamento di misura, di prudenza. [...] Di conseguenza, essa ha ammesso che in questo ambito deve essere riconosciuto ai singoli stati-membri un margine di discrezionalità nel dettare una concreta disciplina – giustificata o richiesta dallo specifico contesto (storico, culturale, sociale, politico) che li contraddistingue –, più ampio che in altri settori pur essi assistiti da garanzie convenzionali». Sugli sviluppi recenti dell’orientamento della Corte su questo punto si veda, tuttavia, PEDRAZZI, M., *Sviluppi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani in tema di libertà religiosa*, in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2008, pp. 645 ss., spec. p. 657.

³⁹ Su questi aspetti cfr. *supra*, cap. II, § 2-3.

che allo stato sono solo futuribili – alcune sentenze della Corte hanno mostrato che a un passo avanti possono seguirne due a ritroso⁴⁰ – sia dal cedere alle suggestioni individuando troppi punti di non ritorno nel processo di sedimentazione e consolidamento della giurisprudenza europea: anche principi e strumenti ermeneutici apparentemente cristallizzati si sono infatti dimostrati capaci di un repentino ritorno a una condizione di fluidità⁴¹.

Alla consapevolezza di quanto sopra non può tuttavia seguire né l'abbandono del campo da parte della scienza giuridica – che è chiamata, all'opposto, a prestare attenzione alle dinamiche evolutive (se e quando esistono) della giurisprudenza europea e a farsene interlocutore privilegiato nel dialogo tra voci non elette che è presupposto necessario per l'innalzamento dei livelli di tutela – né il disinteresse della politica, che nel dubbio circa i possibili sviluppi futuri della giurisprudenza della Corte potrebbe essere tentata di prenderla sul serio solo (e a volte, forse, nemmeno) dinanzi a sentenze di “condanna”, con una operazione di autoassoluzione preventiva che potrebbe avere gioco eccessivamente facile nel richiamarsi all'ampio margine di indeterminatezza (se non di vera e propria contraddittorietà) dei segnali provenienti da Strasburgo.

In quest'ottica, la rinuncia a individuare un unico *standard* (per quanto in evoluzione) sembra consentire di comprendere meglio gli alti e bassi della giurisprudenza della Corte sottraendola al rischio di accuse di schizofrenia ermeneutica e consiglia di contenere eventuali previsioni nei limiti segnati da una “ragionevole probabilità” che tenga conto di quanto sopra. In parallelo, la consapevolezza che non esista una concezione monolitica di libertà religiosa in quella giurisprudenza⁴² suggerisce di esaminarla non già come un *unicum* più o meno omogeneo bensì suddividendola per tematiche e

⁴⁰ Così, con specifico riguardo alla “questione-crocifisso”, ha scritto FERRARI, S., *Sul crocifisso e su molto altro*, cit., p. 199, che «dal punto di vista della politica giurisprudenziale la seconda sentenza nel caso Lautsi lascia altrettanto perplessi della prima: se quest'ultima aveva rappresentato una fuga in avanti ignorando il valore delle tradizioni nazionali, la sentenza della Grande camera sembra essere una fuga all'indietro, che trascura le trasformazioni in atto nella demografia religiosa di tutti i paesi europei».

⁴¹ Si veda, ancora, la sentenza *Lautsi e altri c. Italia* (GC), cit., e la vacuità del principio di neutralità statale cui la Corte ha fatto ricorso in quella occasione: cfr. *supra*, cap. II, § 1-4.

⁴² Come si è visto (*supra*, cap. II, § 1), anche la *summa divisio* tra libertà individuale e libertà collettiva perde significato “verso l'alto”, quando ci si renda conto che la distinzione tra libertà del singolo e libertà del gruppo di appartenenza è fittizia, e in questa direzione si potrebbe accarezzare l'idea di una riconduzione a unità della concezione di libertà religiosa in uno con la libertà di convinzione e con la dimensione pluralistica propria degli ordinamenti nei quali tali libertà trovano riconoscimento e tutela (su questi legami si veda CARDIA, C., *sub Libertà. IX) Libertà di credenza*, in *Enc. giur.*, vol. XIX, 1990, p. 1); tuttavia ai nostri fini quella stessa *reductio ad unum* perde struttura e concretezza “verso il basso”, nel momento in cui si mostra incapace di spiegare la frammentazione trasversale, concettuale e pratica, che le forme (e le misure) di tutela delle libertà di religione incontrano nella giurisprudenza della Corte.

concentrandosi solo su quelle, tra esse, all'interno delle quali sia possibile evidenziare sia l'"indirizzo" dell'evoluzione in quell'ambito specifico sia eventuali punti fermi che possano darsi per definitivi, cioè non suscettibili di una nuova riconsiderazione in virtù di un ulteriore grado di *distinguishing*⁴³.

Anche le sentenze che, procedendo in questo modo, rimangono fuori dal campo d'indagine – poiché relative a sottomaterie nelle quali non esiste un campione specifico di giurisprudenza quantitativamente significativo – vi rientrano però per altra via, nel momento in cui si voglia adottare un approccio trasversale che proceda non per tematiche bensì per categorie teoriche. In questa seconda prospettiva l'oggetto di analisi è costituito dagli strumenti – principi e regole – che nelle sentenze della Corte sembrano assumere una funzione decisiva nel determinare la "cifra", il "carattere" della singola pronuncia; rilevano, in primo luogo, i principi di laicità e di non discriminazione e, sotto diverso profilo, la regola del c.d. doppio margine di apprezzamento: di quest'ultima si è già trattato in conclusione del capitolo precedente, mentre ai primi due sarà dedicata l'ultima parte di questo capitolo.

2. Gli indirizzi della Corte.

2-1. Premessa: libertà "positive" e libertà "negative".

Come si è già avuto modo di rilevare⁴⁴, l'art. 9 Conv. appresta una tutela "a tutto campo" della libertà di pensiero, di coscienza e di religione, che consente di prescindere dall'esatta delimitazione della sfera del religioso e dei confini che la separano da quella del non religioso⁴⁵: al fine di stabilire se un dato «credo» o una data «convinzione» –

⁴³ Così ha operato spesso la dottrina che sarà via via richiamata; tale approccio è stato adottato da ultimo anche da DUFFAR, J., *La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de liberté religieuse*, in *Religious freedom in the European Union: the application of the European Convention on Human Rights in the European Union*, cit., pp. 3 ss.; e un tentativo in tal senso si cercò di fare in precedenza con riferimento all'evoluzione della giurisprudenza della Corte in materia di libertà religiosa "organizzata", con specifico riguardo ad alcuni aspetti dei rapporti stato-organizzazioni religiose e ai rapporti di lavoro all'interno delle organizzazioni di tendenza: cfr. *supra*, cap. II, § 1, in particolare §§ 1-4 e 1-5.

⁴⁴ Cfr. *supra*, cap. II, § 2-1.

⁴⁵ Pertanto, sia il termine «credo» sia il termine «convinzione» devono essere intesi «nel senso di comprendere propriamente nella tutela e nelle garanzie previste dall'art. 9 anche e specificamente le credenze areligiose o antireligiose – quali l'ateismo, l'agnosticismo, il libero pensiero etc... – e, quindi, di escludere la legittimità di qualsiasi atto o provvedimento di organi pubblici o di privati che venisse a costituire una misura discriminatoria, oppressiva o persecutoria a motivo di manifestazione e propaganda di convinzioni, credenze ed idee di qualsiasi natura»: così MARGIOTTA BROGLIO, F., *La protezione internazionale della libertà religiosa nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 38.

come recitano, rispettivamente, gli artt. 9 Conv. e 2 Prot. 1 – ricada nel perimetro di tutela della Convenzione è sufficiente verificare che l’opzione individuale raggiunga un «*certain level of cogency, seriousness, cohesion and importance*»⁴⁶.

Coerentemente con questa premessa – nonostante qualche confusione concettuale rinvenibile talvolta anche nella dottrina specialistica – è necessario riservare l’utilizzo del termine “libertà negative” ai diritti reciproci rispetto a quelli che si suole ricondurre alla sfera della libertà “positive”, e non anche ai diritti opposti⁴⁷: in altre parole, alle sole “libertà di non” (non manifestare, non praticare atti di culto, non fare propaganda ecc. e, ovviamente, non esservi costretti da parte di chicchessia) o “libertà da”⁴⁸, che hanno importanza non minore delle “libertà di” nella strutturazione del diritto⁴⁹, riconducendo invece alla libertà positiva anche tutti i diritti e le facoltà esercitati in funzione di una scelta, potremmo dire, contro-religiosa (quali, ad esempio, la costituzione di associazioni di promozione dell’ateismo, la manifestazione delle proprie convinzioni ateistiche anche per mezzo di attività di propaganda) e, in generale tutte le forme di partecipazione riconducibili al c.d. ateismo attivo⁵⁰.

⁴⁶ Si vedano, sul punto, le sentenze della Corte richiamate *supra*, cap. II, § 2-1.

⁴⁷ Così ha sempre fatto anche la Corte: cfr. *Lautsi c. Italia* (Sez. II), ric. 30814/06, ric. 3 novembre 2009, § 47, laddove la Corte ricorda che «[t]he freedom to believe and the freedom not to believe (negative freedom) are both protected by Article 9 of the Convention». Cfr. anche *Young, James and Webster c. Regno Unito* (P), cit., § 51; *Sigurður A. Sigurjónsson c. Islanda* (C), cit., § 35; *Alexandridis c. Grecia* (Sez. I), cit., § 38; *Sinan Işık c. Turchia* (Sez. II), cit., § 41; *Dimitras e altri c. Grecia (N°1)* (Sez. I), cit., § 78; *Wasmuth c. Germania* (Sez. V), cit., § 50; *Dimitras e altri c. Grecia (N°2)* (Sez. I), cit., § 28.

⁴⁸ La distinzione appartiene alla consolidata tradizione del pensiero moderno e trova compiuta formulazione nella *Critica della ragion pratica* kantiana: cfr. BALDASSARRE, A., *sub Libertà: I) Problemi generali*, in *Enc. giur.*, vol. XIX, 1990, p. 7 (ma *ivi*, pp. 30 ss., anche ampia ulteriore bibliografia). In quella sede l’Autore prosegue, con notazioni importanti anche ai nostri fini, avvertendo che «[s]ebbene non manchi chi pensa che si sia in presenza, non di una vera e propria distinzione concettuale, ma, più semplicemente, di distinti modi per definire lo stesso concetto e sebbene siano tutt’altro che infondate le opinioni di coloro i quali ritengono che in qualche misura l’una e l’altra forma si implicino a vicenda (nel senso che la libertà “da” comporta un certo grado di libertà “di”, così come quest’ultima presuppone una buona dose di libertà “da”), tuttavia vi sono solide ragioni per ritenere che, se pure in modi e in significati diversi da quelli ipotizzati dagli autori classici, quella distinzione conservi tuttora un notevole valore per la definizione giuridica (ma non solo giuridica) del concetto di libertà. A sostegno di questa conclusione sta [...] il rilievo che sussistono possibilità che l’esercizio e la garanzia dell’una entrino in conflitto con l’esercizio e la garanzia dell’altra [...] o, più semplicemente, che il possesso o la garanzia dell’una non comportino o non esigano logicamente il possesso o la garanzia dell’altra».

⁴⁹ Cfr. *ex multis* D’AVACK, P. A., *Il problema storico-giuridico della libertà religiosa. Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 78: «ove il diritto di professare liberamente la propria fede religiosa non implicasse anche quello correlativo ed inscindibile di non professarne alcuna, non vi sarebbe più un diritto, ma soltanto un dovere sia pure attenuato da un’amplissima facoltà di scelta fra tutte le innumerevoli credenze religiose esistenti».

⁵⁰ In generale, sul tema, si veda senz’altro BELLINI, P., *sub Ateismo*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. I, 1987, pp. 513 ss. (*ivi*, pp. 513 s., anche ampia bibliografia); ID., *L’ateismo nel sistema delle libertà fondamentali*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1985, pp. 85 ss.

Certamente, come è stato osservato da più parti, la libertà positiva così concepita – o, meglio, alcune sue concrete estrinsecazioni – talvolta può essere di difficile configurabilità in relazione alle convinzioni a-religiose o anti-religiose⁵¹. Ciò, tuttavia, da una parte non ha impedito di porre sullo stesso piano la posizione del credente e quella del non credente ai fini e per gli effetti dell'art. 9, sia sotto il profilo positivo della libertà ivi garantita sia sotto quello negativo: già nella prima sentenza che ne ha accertato una violazione la Corte ha sottolineato l'importanza universale della libertà in parola, osservando che essa costituisce un bene prezioso non solo per i credenti ma anche per atei, agnostici, scettici e indifferenti, contribuendo anche in questa accezione a strutturare il pluralismo che dà corpo al principio democratico, al contempo fondamento e scopo della Convenzione⁵². Dall'altra parte, la constatazione che il credente potrebbe

Nella giurisprudenza di Strasburgo si segnala il caso *Union des Athées c. Francia* (Comm.), ric. 4635/89, rapp. 6 luglio 1994, nel quale la Commissione ha ritenuto sussistere una violazione dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 11 nel trattamento peggiore riservato all'associazione ateistica ricorrente rispetto a quello assicurato all'ordinamento francese alle associazioni di culto: ritenendo irragionevole il divieto di accettare un legato ereditario imposto all'*Union*, la Commissione ha affermato (§ 79) che «*la teneur philosophique, certes fondamentalement différente dans l'un et l'autre cas, ne semble pas un argument suffisant pour distinguer l'athéisme d'un culte religieux au sens classique et servir de fondement à un statut juridique aussi différent*». Si veda sul punto RINGELHEIM, J., *Athéisme et liberté de conscience en droit international des droits de l'homme*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2011, 1, pp. 33 ss.; LUGLI, M., *La tutela della libertà religiosa (Art. 9 CEDU)*, cit., p. 82.

⁵¹ Ciò vale, ovviamente, se il confronto è tra le forme in cui si concreta l'ateismo attivo e (almeno) alcune delle forme di estrinsecazione "tipiche" della libertà religiosa, quali la preghiera individuale e collettiva, il rito e così via: cfr. RUFFINI, F., *Corso di diritto ecclesiastico italiano. La libertà religiosa come diritto pubblico soggettivo*, cit., pp. 409 ss.; JEMOLO, A. C., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Milano, Giuffrè, 1959, p. 64; ID., *Le libertà garantite dagli artt. 8, 19, 21 della Costituzione*, cit., pp. 406 s.; MAGNI, C., *Interpretazione del diritto italiano sulle credenze di religione. I. Possibilità operative analitiche e strutture d'ordine nelle scelte normative*, Padova, Cedam, 1959, pp. 90 s.; MARGIOTTA BROGLIO, F., *La protezione internazionale della libertà religiosa nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 39; PERTILE, M., *Libertà di pensiero, di coscienza e di religione*, cit., p. 418 (che si riferisce specificamente alle facoltà elencate nell'art. 9 Conv.). Nessun problema si pone invece per altre forme, anch'esse tradizionalmente annoverate tra le facoltà elementari riconducibili al diritto in parola, quali ad esempio la propaganda e la semplice manifestazione del pensiero.

⁵² Cfr. *Kokkinakis c. Grecia* (C), cit., § 31: «*[a]s enshrined in Article 9 (art. 9), freedom of thought, conscience and religion is one of the foundations of a "democratic society" within the meaning of the Convention. It is, in its religious dimension, one of the most vital elements that go to make up the identity of believers and their conception of life, but it is also a precious asset for atheists, agnostics, sceptics and the unconcerned. The pluralism indissociable from a democratic society, which has been dearly won over the centuries, depends on it*». Su questo aspetto la Corte è tornata numerosissime volte: cfr. *Buscari e altri c. San Marino* (GC), cit., § 133; *Metropolitan Church of Bessarabia e altri c. Moldova* (Sez. I), cit., § 114; *Refah Partisi (The Welfare Party) e altri c. Turchia* (GC), cit., § 90, laddove la Corte precisa anche che «*[t]hat freedom entails, inter alia, freedom to hold or not to hold religious beliefs and to practise or not to practise a religion*»; *Moscow Branch of The Salvation Army c. Russia* (Sez. I), cit., § 57; *Kuznetsov c. Russia* (Sez. I), cit., § 56; *Church of Scientology Moscow c. Russia* (Sez. I), cit., § 71; *Hasan and Eylem Zengin c. Turchia* (Sez. II), cit., § 69; *Holy Synod of the Bulgarian Orthodox Church (Metropolitan Inokentiy) e altri c. Bulgaria* (Sez. V), cit., § 118; *Nolan and K. c. Russia* (Sez. I), cit., § 61; *Jehovah's Witnesses of Moscow e altri c. Russia* (Sez. I), cit., § 99; *Grzelak c. Polonia* (Sez. IV), cit., § 85; *Bayatyan c. Armenia* (GC), cit., § 118; *Bukharatyan c. Armenia* (Sez. III), cit., § 46; *Tsaturyan c. Armenia* (Sez. III), cit., § 42; *Alexandridis c. Grecia* (Sez. I), ric. 19516/06, sent. 21 febbraio 2008, § 31;

avanzare nei confronti dell'autorità qualche pretesa in più rispetto al non credente – per esempio al fine di esercitare la libertà di culto, che richiede la disponibilità di luoghi dove praticarlo – non autorizza a confondere i piani teorici sovrapponendo i diritti di manifestazione attiva che derivano al singolo dall'art. 9 con i diritti di “resistenza” davanti all'esercizio da parte di altri (spinto, eventualmente, fino al punto di sconfinare nella costrizione) di quella stessa libertà positiva o di altre posizioni giuridiche protette⁵³.

Definita in questi termini la libertà negativa, è possibile osservare come in più occasioni – e pure essendosene lasciate scappare altre⁵⁴ – la giurisprudenza della Corte vi abbia fatto leva per “fare quadrato” intorno alle scelte individuali dettate dalla coscienza al fine di delimitare quella sfera di intangibilità all'interno della quale a nessuna potestà, privata o pubblica, dovrebbe essere consentito fare ingresso⁵⁵. Come per le facoltà di manifestazione della religione, peraltro, così anche per le corrispondenti facoltà negative la tutela apprestata dall'art. 9 non incontra solo le limitazioni interne contemplate dal § 2 della disposizione in esame, ma è definita anche da correttivi impliciti già nel § 1: quindi essa opera solo a vantaggio delle (azioni od omissioni sostenute da) convinzioni che raggiungano un sufficiente livello di cogenza, serietà, coerenza e im-

Mirolubovs e altri c. Lettonia (Sez. III), cit., § 80; *Sinan Işık c. Turchia* (Sez. II), ric. 21924/05, sent. 2 febbraio 2010, § 37; *Dimitras e altri c. Grecia (N°1)* (Sez. I), cit., § 76; *Wasmuth c. Germania* (Sez. V), cit., § 50; *Dimitras e altri c. Grecia (N°2)* (Sez. I), ricc. 34207/08, 6365/09, sent. 3 novembre 2011, § 27; *Erçep c. Turchia* (Sez. II), cit., § 54; *Feti Demirtaş c. Turchia* (Sez. II), cit., § 103.

⁵³ «La libertà “negativa” va definita in relazione al concetto di *non-interferenza* o di *non-impedimento*, nello specifico significato che tale libertà consiste nella garanzia che nessun altro soggetto, compreso lo Stato o comunque il “sovrano”, può intromettersi nella sfera giuridica o nell'ambito di vita (*Lebensraum*) assicurato al titolare della libertà stessa, il quale, pertanto, nel particolare spazio a lui assegnato, può determinarsi come meglio crede. La libertà “positiva”, invece, va definita in relazione al concetto di *potere* o di *condizionamento* (*control*, direbbero, con una sola parola, gli angloamericani), nello specifico significato che libero è colui al quale si garantisce che la sua capacità di scelta non subirà costrizioni o turbamenti tali da deviarne o da falsificarne il senso o la sostanza e, quindi, da dipendere in pratica da decisioni altrui, dello Stato o di altri soggetti»: così BALDASSARRE, A., *sub Libertà: I) Problemi generali*, cit., p. 7.

⁵⁴ Si veda per esempio il noto caso *Darby* (per una sua lettura nella prospettiva che si va esponendo, FROWEIN, J. A., *sub Art. 9 § 1*, cit., p. 356; LARICCIA, *sub Art. 9. Libertà di pensiero, di coscienza e di religione*, cit., p. 326). In quella occasione la Commissione, ritenendo che potesse essere configurabile una violazione del diritto tutelato dall'art. 9 (nella sua dimensione negativa) nell'obbligo imposto al ricorrente di versare la “tassa ecclesiastica”, aveva ritenuto ammissibile il ricorso (*Darby c. Svezia* [Comm.], ric. 11581/85, dec. 11 aprile 1988). La Corte, eludendo i profili di rilevanza diretta dell'art. 9, accertava invece una violazione dell'art. 1 Prot. 1 e dell'art. 14, poiché in relazione all'obbligo di cui sopra l'ordinamento svedese prevedeva una irragionevole differenza di trattamento tra soggetti residenti e non residenti (*Darby c. Svezia* [C], cit.).

⁵⁵ Scriveva MILL, J. S., *La libertà* (1859), trad. it. Torino, Einaudi, 1925, p. 13: «v'è un cerchio attorno a ogni essere umano che non dovrebbe essere permesso ad alcun governo [...] di oltrepassare; v'è una parte della vita di ogni persona [...] entro la quale l'individualità di quella persona dovrebbe regnare incontrollata da altri individui, come dal pubblico collettivamente».

portanza⁵⁶ e pertanto non copre ogni atto motivato o ispirato da ragioni di coscienza⁵⁷.

Ciò vale, in primo luogo, a escludere la legittimità di ogni normativa o prassi amministrativa che imponga all'individuo⁵⁸ il compimento di atti a contenuto religioso, senza che assuma alcuna rilevanza il suo orientamento. Così, nella nota vicenda *Buscarini*, la Corte ha precisato che il diritto garantito dall'art. 9 comprende anche la libertà di avere o non avere delle convinzioni, così come di praticare o non praticare una religione⁵⁹; su questa base, rigettando in modo perentorio le allegazioni di parte governativa⁶⁰, ha ritenuto che l'obbligo imposto ai parlamentari sammarinesi di prestare giuramento sui Vangeli all'inizio del proprio mandato integrasse una violazione dell'art. 9⁶¹.

Successivamente ha proseguito su questa strada precisando che anche il compimento di un atto in ipotesi congruente con l'appartenenza confessionale dell'individuo non potrebbe ad alcun titolo essergli imposto *ex parte status*: le sentenze emesse in relazione ad alcune vicende solo apparentemente simili al caso *Buscarini*⁶² hanno posto

⁵⁶ Cfr. *supra*, cap. II, § 2-1.

⁵⁷ Cfr. *supra*, cap. II, § 2-1, spec. nota 124. Con riferimento alle libertà negative ciò implica, per esempio, che per ogni forma di obiezione di coscienza sarà necessario verificare se le motivazioni che la sostengono siano tali da attingere a quel livello di serietà al di sotto del quale ne è esclusa la rilevanza: sul punto si tornerà diffusamente *infra*, § 2-4.

⁵⁸ Non assume alcuna utilità, ai nostri fini, la distinzione tra i casi in cui l'individuo sia destinatario di un obbligo *tout court* (cui non può sottrarsi senza incorrere in una sanzione) e quelli in cui il compimento dell'atto – quand'anche lo stesso non sia altro che la semplice professione delle proprie convinzioni – sia invece un onere (inteso in senso atecnico): una condizione, cioè, imposta al singolo dai pubblici poteri per raggiungere un risultato a sé favorevole, così che l'unica “sanzione” per il rifiuto è costituita dal mancato raggiungimento di quel risultato.

⁵⁹ *Buscarini e altri c. San Marino* (GC), cit., § 133.

⁶⁰ La cifra della determinazione mostrata dalla Corte nella pronuncia in parola emerge con chiarezza laddove i giudici si rifiutano di valutare l'eventuale sussistenza di uno «scopo legittimo» per la limitazione del diritto dei ricorrenti poiché, come si legge nella sentenza, «[t]he Court considers it unnecessary in the present case to determine whether the aims referred to by the Government were legitimate within the meaning of the second paragraph of Article 9, since the limitation in question is in any event incompatible with that provision in other respects»: *Buscarini e altri c. San Marino* (GC), cit., § 137. In questa circostanza, pertanto, la Corte anticipa il giudizio e segue la via opposta a quella cui è solita attenersi che, come si è visto (*supra*, cap. II, § 2-2, spec. nota 157) la porta a “prendere per buone” le allegazioni statali sospendendo il giudizio su questo punto per concentrarsi su (e decidere il caso in base ad) altri profili, *in primis* la «necessarietà in una società democratica» o la rilevanza determinante del margine statale di apprezzamento.

⁶¹ *Buscarini e altri c. San Marino* (GC), cit., § 138: «[i]n the instant case, however, requiring the applicants to take the oath on the Gospels was tantamount to requiring two elected representatives of the people to swear allegiance to a particular religion, a requirement which is not compatible with Article 9 of the Convention».

⁶² Nella vicenda che aveva coinvolto i parlamentari di San Marino l'*impasse* per l'individuo sorgeva dall'alternativa tra la prestazione del giuramento con formula religiosa – e la conseguente assunzione delle funzioni – e il rifiuto dello stesso, con preclusione allo svolgimento del mandato; nei casi che si stanno per citare, invece, era sempre consentita all'interessato l'opzione tra due formule diverse di giuramento, da esercitarsi tuttavia sulla base di un'espressa manifestazione di volontà che presupponeva una

in luce come l'appartenenza religiosa possa diventare terreno di scontro quando il soggetto sia tenuto a rivelarla, sia nel caso in cui da tale manifestazione discendano effetti propriamente giuridici, sia quando la stessa sia priva di conseguenze se non di fatto, in termini di possibile "esposizione" o discriminazione – «*stigmatisation*», nel linguaggio della Corte – dell'individuo in ragione della religione professata⁶³. In questa prospettiva le sentenze relative ai casi *Alexandridis* e *Dimitras*⁶⁴ hanno espresso a chiare lettere il divieto per lo stato di costringere chicchessia e a qualunque titolo a rivelare le proprie convinzioni per fini che non presentino un legame diretto e immediato con l'orientamento ideologico o religioso⁶⁵, e di questi principi è stata fatta coerente applicazione anche con riferimento alla menzione dell'appartenenza religiosa nei documenti

scelta fondata sulle proprie convinzioni. Nel primo caso, quindi, si trattava di un atto a contenuto religioso imposto dallo Stato; negli altri dell'obbligo di rivelare (in parte) quali fossero le proprie convinzioni (o, quantomeno e comunque in via meramente presuntiva, quali non fossero).

⁶³ Il tema dell'esistenza (o del rischio) di una discriminazione *de facto* in casi in cui siano rivelate le convinzioni personali è stato affrontato *ex professo* dalla Corte nel caso *Grzelak c. Polonia* (Sez. IV), nel quale i ricorrenti individuavano diverse violazioni convenzionali nel comportamento dell'amministrazione scolastica che, da una parte, non aveva predisposto corsi alternativi di «etica» per gli studenti che non si avvalsero dell'insegnamento della religione cattolica e, dall'altra, non assegnava a questi ultimi alcun voto o giudizio finale in «religione o etica», così rivelando le loro convinzioni in questo campo ed esponendoli alla discriminazione. In quell'occasione la Corte affermava (§ 95) che «[t]he Court considers that the absence of a mark for "religion/ethics" would be understood by any reasonable person as an indication that the third applicant did not follow religious education classes, which were widely available, and that he was thus likely to be regarded as a person without religious beliefs. The Government in their submissions indicated that the vast majority of religious education classes concerned Roman Catholicism. The fact of having no mark for "religion/ethics" inevitably has a specific connotation and distinguishes the persons concerned from those who have a mark for the subject [...]. This finding takes on particular significance in respect of a country like Poland where the great majority of the population owe allegiance to one particular religion»; concludeva, quindi (§ 99) ritenendo che «[h]aving regard to the foregoing, the Court finds that the absence of a mark for "religion/ethics" on the third applicant's school certificates throughout the entire period of his schooling amounted to a form of unwarranted stigmatisation of the third applicant».

⁶⁴ *Alexandridis c. Grecia* (Sez. I), cit.; *Dimitras e altri c. Grecia (N°1)* (Sez. I), cit.; *Dimitras e altri c. Grecia (N°2)* (Sez. I), cit. Nel primo caso il ricorrente, avvocato, lamentava la violazione della propria libertà negativa per essere stato costretto a rivelare le proprie convinzioni religiose al fine di non essere costretto a prestare il giuramento professionale forense con formula religiosa; nel caso *Dimitras*, molto simile nella sostanza – in entrambi i casi, come rileva la Corte, dalle disposizioni normative conferenti era desumibile una presunzione di appartenenza alla religione ortodossa – il giuramento in questione era richiesto al testimone prima della deposizione.

⁶⁵ Cfr. *Alexandridis c. Grecia* (Sez. I), cit., § 38: «la Cour considère que la liberté de manifester ses convictions religieuses comporte aussi un aspect négatif, à savoir le droit pour l'individu de ne pas être obligé de faire état de sa confession ou de ses convictions religieuses et de ne pas être contraint d'adopter un comportement duquel on pourrait déduire qu'il a – ou n'a pas – de telles convictions. Il n'est pas loisible aux autorités étatiques de s'immiscer dans la liberté de conscience d'une personne en s'engageant de ses convictions religieuses ou en l'obligeant à les manifester, et spécialement à le faire, notamment à l'occasion d'une prestation de serment, pour pouvoir exercer certaines fonctions». In termini analoghi anche *Dimitras e altri c. Grecia (N°1)* (Sez. I), cit., § 78, e *Dimitras e altri c. Grecia (N°2)* (Sez. I), cit., § 28.

d'identità⁶⁶. In questi casi, nei quali alla libertà negativa dovrebbe essere consentito esplicitarsi senza compromessi con altre posizioni giuridiche ugualmente meritevoli⁶⁷, il confine tra lecito e illecito sembra pertanto abbastanza definito: l'unico campo per l'imposizione legittima dell'obbligo di rivelare le proprie convinzioni sembra essere costituito dai casi in cui la manifestazione sia funzionale all'accesso a un particolare regime giuridico cui l'interessato rimanga comunque libero di rinunciare e, in secondo luogo, che tra tale disciplina di vantaggio e l'appartenenza religiosa sussista un legame diretto e immediato⁶⁸.

Quando, invece il contenuto dell'atto imposto non abbia connotazioni religiose, e tuttavia il singolo vi opponga un rifiuto in ragione delle proprie convinzioni (religiose o non), i confini tra il convenzionalmente lecito e l'illecito sembrano essere più mobili: da una parte non opera, potremmo dire, quella sorta di "presunzione di meritevolezza"

⁶⁶ *Sinan Işık c. Turchia* (Sez. II), cit.: il ricorrente, costretto a rivelare le proprie convinzioni per chiedere la rettifica dell'indicazione di appartenenza religiosa contenuta nel documento d'identità, lamentava una violazione dell'art. 9 sia per essergli stato negato il diritto alla riservatezza, sia per essere stata rigettata la sua richiesta di rettifica.

⁶⁷ Considerazioni diverse valgono, invece, quando sia necessario compiere un giudizio di bilanciamento. Così, a differenza di quanto occorso nei casi appena visti, nel caso *Wasmuth* la Corte ha ritenuto che l'onere imposto al contribuente di compilare o lasciare in bianco nella propria dichiarazione dei redditi il campo relativo all'opzione confessionale (peraltro, come osserva la Corte, non univocamente collegata all'appartenenza), al fine del prelievo dell'"imposta ecclesiastica" da parte delle chiese a ciò legittimate per legge, (costituisse un'ingerenza nella sfera di libertà negativa del ricorrente ma) non integrasse una violazione dell'art. 9, poiché la disciplina in questione realizzava un bilanciamento ragionevole tra la libertà negativa del ricorrente e la libertà positiva delle organizzazioni religiose. Cfr. *Wasmuth c. Germania* (Sez. V), cit., § 58: «[L]a Cour estime qu'il y a lieu de distinguer la présente affaire de celle faisant l'objet de l'arrêt précité. A cet égard, elle relève d'emblée que, à la différence de l'affaire précitée où l'intéressé faisait valoir ses droits contre les intérêts des autorités étatiques, les juridictions allemandes étaient appelées en l'espèce à mettre en balance l'aspect négatif de la liberté religieuse du requérant avec le droit des Eglises et des sociétés religieuses de lever l'impôt culturel tel que garanti par la Loi fondamentale et devaient, au demeurant, tenir compte aussi de l'obligation de l'Etat de garantir le prélèvement en bon ordre de cet impôt. Elle observe aussi, comme le Gouvernement et les tierces parties l'ont relevé, que la mention « -- » sur la carte d'imposition n'a qu'une portée limitée en ce qui concerne l'appartenance et l'orientation religieuse ou philosophique du requérant. En effet, la mention renseigne les autorités fiscales uniquement sur le fait que le requérant n'appartient pas à l'une des six Eglises ou sociétés religieuses habilitées à lever l'impôt culturel en Bavière et exerçant ce droit en pratique. En revanche, elle ne permet de tirer aucune conclusion concernant la pratique religieuse ou philosophique du requérant».

⁶⁸ Nessun dubbio di legittimità "convenzionale" potrebbe investire, per esempio, una normativa statale che prevedesse una disciplina differenziata delle festività lavorative per le diverse confessioni religiose e richiedesse pertanto ai lavoratori di esprimere le proprie convinzioni religiose a tal fine: a condizione, tuttavia, che tale sistema prevedesse anche un regime "di default", destinato a tutti coloro che preferissero non compiere alcuna scelta esplicita.

La Corte si è posta in questa ottica nella sentenza *Kosteski c. Ex Repubblica jugoslava di Macedonia* (Sez. III), cit., relativa al caso di un lavoratore sanzionato in via disciplinare dopo essersi assentato dal lavoro per partecipare a un festival musulmano: in risposta alle doglianze del ricorrente, che lamentava di essere stato costretto a rivelare le proprie convinzioni religiose i giudici affermano (§ 39) che «it is not oppressive or in fundamental conflict with freedom of conscience to require some level of substantiation when that claim concerns a privilege or entitlement not commonly available and, if that substantiation is not forthcoming, to reach a negative conclusion».

della convinzione che sembra invece entrare in gioco quando siano coinvolte le opinioni personali nel campo del religioso⁶⁹, e dall'altra la decisione in ordine alla sussistenza o meno della violazione scaturisce anche dal confronto tra l'oggetto dell'obbligo (riconducibile o meno a uno «scopo legittimo» ai sensi dell'art. 9.2) e la meritevolezza delle convinzioni addotte per sottrarsi. Il risultato è una giurisprudenza in materia di obiezioni di coscienza abbastanza scarna, casistica in sommo grado e meritevole di attenzione specifica solo con riguardo al caso particolare del servizio militare e del servizio civile sostitutivo⁷⁰.

Il peso specifico del profilo negativo della libertà di convinzione emerge, nella giurisprudenza della Corte, anche nella lettura sistematica che coordina l'art. 9 con altre norme della Convenzione, alla pari di quanto avviene per le corrispondenti facoltà positive. Riservando a una *sedes materiae* diversa l'esame dei profili di rilevanza (dell'art. 2 Prot. 1 e, pertanto,) delle convinzioni genitoriali nel settore dell'educazione⁷¹, è possibile evidenziare da subito l'importanza assunta anche in questa prospettiva dall'art. 11, che dimostra ancora una volta la propria centralità nell'operazione di interpretazione sistematica del testo convenzionale. Se tuttavia, con riguardo alle facoltà positive contemplate dall'art. 9.1, l'art. 11 interveniva a dar loro corpo estendendo il portato della norma fino a ricomprendervi la tutela delle estrinsecazioni in forma "organizzata" della libertà ivi garantita⁷², in questo secondo caso il "verso" dell'operazione ermeneutica è contrario, poiché è l'art. 9 che interviene a fornire struttura e contenuto alla libertà negativa di associazione. In altre parole, è la libertà di non aderire (o non appartenere, non associarsi, ecc.) a trovare fondamento nell'esistenza di convinzioni personali che per cogenza, serietà, coerenza e importanza si pongono al di sopra della soglia minima di meritevolezza richiesta perché operi la tutela convenzionale.

Sembra peraltro, come si è già altrove messo in evidenza, che la Corte dimostri una certa apertura nell'individuazione di quella soglia, e tenda a considerare sempre meritevoli di rispetto e considerazione le opinioni personali, rimanendo ovviamente impregiudicata la possibilità di negare l'esistenza di una violazione affidandosi ad altri

⁶⁹ Pertanto, pur nell'assenza di indicazioni univoche nelle sentenze della Corte che aiutino a orientare l'interprete, sotto questo profilo l'individuazione del confine che separa concettualmente il religioso dal non religioso sembra recuperare qualche rilevanza: cfr. *supra*, cap. II, § 2-1.

⁷⁰ Si veda *infra*, § 2-4.

⁷¹ Si veda *infra*, § 2-5.

⁷² Cfr. *supra*, cap. II, § 1, in particolare § 1-3.

elementi⁷³. Così, già nel risalente caso *Young, James and Webster*⁷⁴, la Corte accettava i rilievi governativi che escludevano, sulla scorta dei lavori preparatori della Convenzione, che l'art. 11 tutelasse anche la libertà di associazione negativa *tout court*⁷⁵ ma rifiutava al contempo l'idea che ogni profilo di rilevanza della libertà in parola fosse escluso dall'ambito di applicabilità dell'art. 11⁷⁶; individuava pertanto la sfera protetta proprio ricorrendo all'ausilio dell'art. 9 e dell'art. 10⁷⁷ e su questa base, ritenendo che le convinzioni dei ricorrenti in materia di politica sindacale fossero meritevoli di tutela, accertava una violazione dell'art. 11. Allo stesso modo, sono state ritenute meritevoli di riguardo, e pertanto idonee a sostenere il rifiuto di associarsi, le opinioni personali in materia occupazionale⁷⁸ e in materia venatoria⁷⁹, anche se queste ultime sembrano col-

⁷³ Cfr. *supra*, cap. II, § 2-1, nota 123.

⁷⁴ *Young, James and Webster c. Regno Unito* (P), cit.: nella fattispecie i ricorrenti lamentavano una violazione della propria libertà di associazione, sotto forma di libertà "negativa", per essere stati costretti contro le proprie convinzioni ad aderire a un'organizzazione sindacale.

⁷⁵ Cfr. *Young, James and Webster c. Regno Unito* (P), cit., § 51: «[a] substantial part of the pleadings before the Court was devoted to the question whether Article 11 (art. 11) guarantees not only freedom of association, including the right to form and to join trade unions, in the positive sense, but also, by implication, a "negative right" not to be compelled to join an association or a union. Whilst the majority of the Commission stated that it was not necessary to determine this issue, the applicants maintained that a "negative right" was clearly implied in the text. The Government, which saw the Commission's conclusion also as in fact recognising at least a limited negative right, submitted that Article 11 (art. 11) did not confer or guarantee any right not to be compelled to join an association. They contended that this right had been deliberately excluded from the Convention and that this was demonstrated by the following passage in the travaux préparatoires: "On account of the difficulties raised by the 'closed-shop system' in certain countries, the Conference in this connection considered that it was undesirable to introduce into the Convention a rule under which 'no one may be compelled to belong to an association' which features in [Article 20 par. 2 of] the United Nations Universal Declaration" (Report of 19 June 1950 of the Conference of Senior Officials, Collected Edition of the "Travaux Préparatoires", vol. IV, p. 262)».

⁷⁶ Cfr. *Young, James and Webster c. Regno Unito* (P), cit., § 52: «[a]ssuming for the sake of argument that, for the reasons given in the above-cited passage from the travaux préparatoires, a general rule such as that in Article 20 par. 2 of the Universal Declaration of Human Rights was deliberately omitted from, and so cannot be regarded as itself enshrined in, the Convention, it does not follow that the negative aspect of a person's freedom of association falls completely outside the ambit of Article 11 (art. 11) and that each and every compulsion to join a particular trade union is compatible with the intention of that provision».

⁷⁷ Cfr. *Young, James and Webster c. Regno Unito* (P), cit., § 57: «[t]he protection of personal opinion afforded by Articles 9 and 10 (art. 9, art. 10) in the shape of freedom of thought, conscience and religion and of freedom of expression is also one of the purposes of freedom of association as guaranteed by Article 11 (art. 11). Accordingly, it strikes at the very substance of this Article (art. 11) to exert pressure, of the kind applied to the applicants, in order to compel someone to join an association contrary to his convictions».

⁷⁸ *Sigurður A. Sigurjónsson c. Islanda* (C), cit.: cfr. *supra*, cap. II, § 2-1, nota 123.

⁷⁹ Cfr. *Chassagnou e altri c. Francia* (GC), cit., § 159. In quell'occasione i ricorrenti, piccoli proprietari terrieri contrari alla caccia per ragioni etiche ai quali era stata imposta l'appartenenza a un'associazione comunale con finalità venatorie, lamentavano sia la violazione del proprio diritto di libertà (negativa) di associazione, sia del proprio diritto a godere liberamente (e in modo conforme alle

locarsi, nell'opinione della Corte, a uno stadio che ne consente il soccombere dinanzi a un interesse collettivo legato a particolari modalità di gestione sul territorio dell'attività venatoria⁸⁰.

2-2. *Le libertà positive "elementari". In particolare: propaganda, esercizio del culto, apertura e utilizzo dei luoghi di culto.*

Tra le libertà positive che per tradizione storica e giuridica costituiscono più diretta e strinsecazione delle convinzioni personali in materia religiosa, la prima a essere stata oggetto di una pronuncia di "condanna" da parte della Corte è stata la libertà di propaganda, al centro della già richiamata vicenda *Kokkinakis*⁸¹. Questo primato, che a una prima lettura potrebbe far pensare a una considerazione primaria della facoltà in parola da parte della Corte, rivela invece un consistente rovescio della medaglia qualora si osservi non tanto la soluzione cui sono giunti i giudici, quanto la via che hanno seguito per arrivarci e, soprattutto, i detriti che si sono lasciati alle spalle nel loro percorso argomentativo verso la prima e per certi versi "storica" violazione accertata dell'art. 9. Pur affermando che il ricorrente fosse stato vittima di una violazione, la Corte ha avallato la previsione normativa greca che sanziona il proselitismo⁸²: in altre parole, anziché ritenere illegittima *ex se* una condanna penale per proselitismo, si è avventurata nel tentativo di applicare al caso di specie una capziosa distinzione tra proselitismo legittimo e illegittimo al fine di escludere che gli estremi del secondo fossero ravvisabili nella

proprie convinzioni) della proprietà; la Corte, assorbiti i profili di rilevanza dell'art. 9, ha accertato una violazione degli artt. 11 e 1 Prot. 1, sia considerati isolatamente sia in combinato disposto con l'art. 14.

⁸⁰ Nel caso *Herrmann*, la Corte ha infatti assegnato un peso determinante alla circostanza che la normativa in questione, che prevedeva una disciplina simile a quella contestata nel caso *Chassagnou*, fosse (a differenza dal caso francese) una normativa nazionale e non locale, e corrispondesse all'interesse collettivo che, data la esiguità di territorio tedesco disponibile per la caccia, richiedeva che lo stesso fosse destinato a tale attività nella maggiore misura possibile: cfr. *Herrmann c. Germania* (Sez. V), cit., §§ 50 e 54.

⁸¹ *Kokkinakis c. Grecia* (C), cit.: il ricorrente, cittadino greco appartenente alla confessione dei Testimoni di Geova, lamentava una violazione dell'art. 9 per essere stato condannato per il reato di proselitismo religioso.

⁸² Sull'illiceità del proselitismo nell'ordinamento greco e sulle varie modalità normativamente individuate di tale forma di manifestazione delle convinzioni religiose si veda PARISI, M., *La tutela giurisdizionale del fenomeno religioso in Europa*, cit., p. 164, il quale ritiene che con la sentenza in esame la Corte abbia «mostrato di apprezzare una dubbia distinzione [...] che sembra più rispondente a una mediazione fra le istanze dei ricorrenti e la tutela della sovranità dello Stato greco che non a un'oggettiva applicazione dei principi della Convenzione»; ID., *La sentenza Larissis della Corte europea dei diritti dell'uomo e la tutela della libertà di religione*, cit., spec. pp. 267 ss. Più in generale e di recente, sul tema del proselitismo con riferimento alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, cfr. FERRARI, S., *Proselitism and human rights*, in *Christianity and human rights*, a cura di J. WITTE, F. S. ALEXANDER, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, pp. 253 ss.

condotta del ricorrente⁸³. Si tratta di una soluzione difficilmente difendibile – l'art. 9 non opera alcuna distinzione tra una modalità di propaganda e l'altra e, oltre a ciò, non si vede la necessità di sanzionare quale fattispecie autonoma di reato una condotta che, qualora siano lesi o minacciati altri interessi penalmente rilevanti, trova regolamentazione già a diverso titolo (circonvenzione di persona incapace, truffa, violenza privata, ecc.) – e fortemente compromissoria, che anche oggi rimane tuttavia insuperata e che è stata coerentemente applicata in un'altra occasione⁸⁴: in relazione alla vicenda *Larissis*, che scaturiva dal sanzionamento di alcuni ufficiali dell'esercito greco per proselitismo diretto sia nei riguardi di alcuni loro subordinati, sia nei confronti di civili, la Corte ha ritenuto che la condanna fosse illegittima solo sotto il secondo profilo poiché l'attività di propaganda rivolta ai militari subordinati si era avvantaggiata della condizione di superiorità gerarchica dei ricorrenti e poteva pertanto essere qualificata illegittima («*improper*»)⁸⁵.

Qualche incertezza, qualche titubanza è emersa anche dalla prima giurisprudenza

⁸³ Più precisamente, la distinzione cui si affida la Corte è tra testimonianza cristiana e proselitismo: cfr. *Kokkinakis c. Grecia* (C), cit., § 48, là dove si afferma che «[f]irst of all, a distinction has to be made between bearing Christian witness and improper proselytism. The former corresponds to true evangelism, which a report drawn up in 1956 under the auspices of the World Council of Churches describes as an essential mission and a responsibility of every Christian and every Church. The latter represents a corruption or deformation of it. It may, according to the same report, take the form of activities offering material or social advantages with a view to gaining new members for a Church or exerting improper pressure on people in distress or in need; it may even entail the use of violence or brainwashing; more generally, it is not compatible with respect for the freedom of thought, conscience and religion of others». Sull'origine della distinzione di cui sopra e sul suo utilizzo da parte della Corte si vedano le considerazioni critiche di SCOVAZZI, T., *Libertà di religione e testimoni di Geova secondo due sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'uomo*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1994, 3, pp. 719 ss.; ID., *L'osso duro del proselitismo*, in *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, cit., pp. 433 ss., sul punto pp. 439 ss.

⁸⁴ In un altro caso ancora la Corte avrebbe avuto la possibilità di definire meglio i confine tra il lecito e l'illecito ma, una volta accertate le violazioni degli artt. 5.4, 8 e 13 – nella fattispecie il ricorrente, cittadino straniero, lamentava di essere stato arrestato, detenuto e allontanato dal territorio dello Stato in ragione della propria attività di propaganda religiosa e dei suoi presunti contenuti filo-terroristici –, ha preferito considerare assorbite tutte le altre doglianze: *Al-Nashif c. Bulgaria* (Sez. IV), ric. 50963/99, sent. 20 giugno 2002.

⁸⁵ Cfr. specialmente *Larissis e altri c. Grecia* (C), cit., § 71: «[i]n this respect, the Court notes that the hierarchical structures which are a feature of life in the armed forces may colour every aspect of the relations between military personnel, making it difficult for a subordinate to rebuff the approaches of an individual of superior rank or to withdraw from a conversation initiated by him. Thus, what would in the civilian world be seen as an innocuous exchange of ideas which the recipient is free to accept or reject, may, within the confines of military life, be viewed as a form of harassment or the application of undue pressure in abuse of power. It must be emphasised that not every discussion about religion or other sensitive matters between individuals of unequal rank will fall within this category. Nonetheless, where the circumstances so require, States may be justified in taking special measures to protect the rights and freedoms of subordinate members of the armed forces».

in materia di luoghi di culto: nel caso *Manoussakis*⁸⁶ la Corte ha accertato una violazione dell'art. 9 ma si è mostrata timida nell'affrontare il punto veramente controverso della fattispecie – sul quale infatti insisteva il ricorso di parte – concernente l'anomalia della legislazione greca, che prevede l'intervento dell'autorità confessionale della Chiesa dominante nel procedimento di autorizzazione all'apertura e officatura di luoghi di culto da parte delle confessioni minoritarie⁸⁷. In relazione a questo profilo, nonché al fatto che la procedura in questione si concluda con un provvedimento sostanzialmente discrezionale del Ministero (specialmente sotto il profilo della valutazione del rischio di proselitismo associato all'apertura del luogo di culto), la Corte ha eluso gli evidenti profili di rilevanza delle questioni concernenti sia i rapporti dello Stato con le diverse confessioni, sia i rapporti di queste tra loro⁸⁸, e ha esaurito la questione sulla base della mancanza di proporzionalità tra lo scopo perseguito – tutela dell'ordine pubblico – e la misura utilizzata: non deve essere dimenticato che la pronuncia in esame è del 1996, e risale pertanto a un tempo in cui la Corte muoveva i primi passi nell'applicazione effettiva dell'art. 9 e non si era ancora spinta a esaminare nel vivo, nella sostanza, la tematica concernente la dimensione “organizzata” delle libertà di religione⁸⁹.

Più complesso nella fattispecie ma di più agile soluzione il successivo caso *Vergos*: decidendo sul ricorso di un individuo cui era stata negata dalle autorità greche l'autorizzazione a costruire un luogo di culto su un terreno di sua proprietà in ragione del fatto che tale intervento non sarebbe stato compatibile col piano regolatore vigente,

⁸⁶ *Manoussakis e altri c. Grecia* (C), cit.: Manoussakis, cittadino greco e Testimone di Geova, era stato condannato per aver aperto e gestito un luogo di culto senza le prescritte autorizzazioni da parte delle autorità religiose riconosciute (ortodosse) e del Ministero dell'educazione e degli affari religiosi.

⁸⁷ Si è soffermato su questo aspetto PARISI, M., *La tutela giurisdizionale del fenomeno religioso in Europa*, cit., pp. 167 ss.

⁸⁸ Alla luce della successiva giurisprudenza della Corte, non sembra azzardato ipotizzare che oggi, di fronte a una fattispecie simile a quella decisa nella sentenza *Manoussakis*, la Corte si esprimerebbe quantomeno in via incidentale sulla compatibilità convenzionale di un sistema che richiede l'intervento dell'autorità confessionale di maggioranza affinché possano esplicarsi le facoltà che danno corpo al diritto di libertà delle minoranze. Basti ricordare, per esempio, quanto ha affermato la Corte nel 2007, nella sentenza *Barankevich c. Russia* (Sez. V), cit., § 31: «[i]t would be incompatible with the underlying values of the Convention if the exercise of Convention rights by a minority group were made conditional on its being accepted by the majority. Were it so a minority group's rights to freedom of religion, expression and assembly would become merely theoretical rather than practical and effective as required by the Convention».

⁸⁹ Questo processo di avvicinamento *per gradus* compiuto dalla Corte nei confronti delle problematiche istituzionali sottese alle forme di estrinsecazione del religioso, che trovava le proprie origini in un approccio formalistico al massimo livello e strettamente processualistico, poi superato, è stato descritto *supra*, cap. II, §§ 1-1 ss. Le sue ragioni, legate in massima parte all'evoluzione del ruolo della Corte anche in seguito all'allargamento verso est del Consiglio e alle modifiche introdotte nel sistema convenzionale dai Protocolli nn. 11 e 14, sono state esposte *supra*, § 1 di questo capitolo.

la Corte si è rifatta al margine di apprezzamento statale per ricomprendervi la decisione di non modificare gli strumenti urbanistici, senza approfondire ulteriormente il rapporto tra diritto di libertà religiosa e obblighi di attivazione da parte dello stato⁹⁰.

Maggiore convinzione sembra emergere dalla giurisprudenza che si è occupata degli impedimenti all'esercizio del culto o delle pratiche, a prescindere dalla questione relativa alla disponibilità di luoghi a ciò deputati. Se l'unica sentenza che ha interessato il nostro Paese non presenta elementi di particolare interesse⁹¹, spunti di un certo rilievo emergono invece dalle altre pronunce che riguardano le vicende di soggetti sottoposti al regime carcerario⁹². In questi casi la Corte ha cercato di operare un attento bilanciamento tra la posizione del ricorrente e le altre istanze contrapposte a quella, derivanti dalle particolari modalità di vita all'interno di questo tipo di "comunità separata", che necessariamente alterano gli equilibri ordinari a svantaggio della libertà di religione e di convinzione: così, quando le richieste provenienti dagli individui possono essere soddisfatte senza un sacrificio sproporzionato di altri diritti e interessi – finanche interessi meramente economici imputabili all'amministrazione carceraria⁹³ – il loro rigetto

⁹⁰ Nella pronuncia *Vergos c. Grecia* (Sez. I), cit., ha avuto un ruolo decisivo la considerazione della esigua consistenza numerica della confessione cui apparteneva il ricorrente: al § 41 la Corte afferma che *«le critère retenu par le Conseil d'Etat ne saurait être taxé d'arbitraire. L'autorisation de modifier le plan l'aménagement du territoire ne pouvait être accordée que pour la construction d'un bâtiment ayant une utilité publique. Or, il est raisonnable de penser que, dans une telle hypothèse, les besoins de la communauté religieuse puissent jouer un rôle. Il est évident que l'intérêt public d'aménagement rationnel du territoire ne saurait être supplanté par les besoins de culte d'un seul fidèle des COV alors qu'il existait dans une ville voisine une maison de prière qui couvre les besoins de cette collectivité religieuse dans la région»*.

⁹¹ *Guzzardi c. Italia* (P), ric. 7367/76, sent. 6 novembre 1980: in questo caso l'esame della questione relativa all'esercizio del culto da parte del ricorrente – carcerato sottoposto a speciali misure limitative della libertà personale – si è arrestato in parte di fronte all'incompatibilità (irrisolvibile anche sul piano probatorio) delle allegazioni delle controparti e in parte poiché non risultava che il ricorrente avesse richiesto all'amministrazione carceraria di prendere i provvedimenti necessari per consentirgli di praticare il culto (cfr. §§ 36, 37 e 110).

⁹² La dottrina è unanime nel rilevare l'accondiscendenza della giurisprudenza di Strasburgo nei riguardi delle particolari restrizioni alle libertà di religione dei detenuti: cfr. *ex multis* GOMIEN, D. – HARRIS, D. – ZWAAK, L., *Law and practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter*, cit., p. 269.

⁹³ In considerazione (anche) di interessi simili la Corte sembra aver imboccato una strada pericolosa nella pronuncia *Jacòbski c. Polonia* (Sez. V), cit., originata dal ricorso di un detenuto buddista al quale l'amministrazione carceraria polacca aveva rifiutato la somministrazione di una dieta vegetariana: partendo dalla affermazione che il rispetto di un determinato regime alimentare in ottemperanza alle proprie convinzioni religiose o filosofiche può essere considerato «*practice*» ai sensi dell'art. 9 (cfr. § 45), la Corte ha ritenuto che le motivazioni allegate dall'autorità carceraria – vale a dire, l'eventualità che si sarebbero determinate spese eccessive e disservizi, anche a danno degli altri detenuti, dall'onere supplementare che la struttura si sarebbe accollata predisponendo una dieta speciale per il ricorrente – non fossero sufficienti a sostenere il rifiuto di somministrargli una semplice dieta vegetariana, che non richiedeva complessi procedimenti né particolari attenzioni nella sua preparazione (nel senso che «*financial implications for a custodial institution which can have an indirect impact on the quality of treatment of o-*

costituisce violazione dell'art. 9⁹⁴. Quando, invece, al soddisfacimento della pretesa conseguirebbe una eccessiva compromissione dei diritti e delle libertà altrui, lo stato è legittimato a comprimere e se necessario a escludere la libertà (di culto e di pratica) dell'individuo⁹⁵.

Nelle pronunce che non concernevano situazioni particolari analoghe a quella appena viste, e nelle quali pertanto l'ordinario bilanciamento tra diritti si riallineava al modello *standard* consentendo alla libertà di religione di recuperare in termini di peso specifico, ha perso correlativamente terreno l'esigenza di perseguire scopi legittimi quali (in primo luogo) la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica: la Corte ha ritenuto pertanto che costituissero violazioni dell'art. 9 le ingiustificate limitazioni alla libertà di movimento della popolazione che si traducevano anche nell'impossibilità

ther inmates can serve as a legitimate aim, namely, the protection of the rights and freedoms of others», si veda anche *Kovaļkovs c. Lettonia* [Sez. III], ric. 35021/05, dec. 31 gennaio 2012, § 64). Così ragionando, tuttavia, ha lasciato aperta la strada alla possibilità che in casi analoghi, che si distinguono da quello appena visto solo per il fatto che coinvolgono regimi alimentari più “complessi” – si pensi alla preparazione del cibo nelle prescrizioni religiose ebraiche – sia negata l'esistenza di una violazione convenzionale, determinandosi in questo modo una differenza di trattamento che pare difficilmente giustificabile anche alla luce dell'art. 14 Conv. (cfr. *infra*, § 3-2). Ritengono, invece, che la sentenza in esame rappresenti un significativo passo avanti nella ricerca di una «*reasonable accommodation*» tra l'esigenza di tutela della libertà religiosa delle minoranze e gli inevitabili costi che tale garanzia pone a carico della collettività (al punto da poter essere definita «*landmark decision*»), OUALD CHAIB, S. – PERONI, L., *Jakóbski v. Poland: is the Court opening the door to reasonable accommodation?*, in *Strasb. Obs.*, 8 dicembre 2010; HERVIEU, N., *Valse-hésitation de la jurisprudence strasbourgeoise sur la notion d'«accommodement raisonnable» en matière religieuse*, in *ADL*, 15 aprile 2012.

Problemi di questo genere sono stati affrontati dalla Commissione nelle decisioni *X. c. Regno Unito* (Comm.), ric. 5947/72, dec. 5 marzo 1976, e *D. and E. S. c. Regno Unito* (Comm.), ric. 13669/88, dec. 7 marzo 1990: nel primo caso è stata esclusa una violazione dell'art. 9 poiché risultava che l'amministrazione carceraria avesse cercato di soddisfare «per quanto possibile» le richieste del ricorrente offrendogli una dieta *kasher* vegetariana che questi aveva rifiutato nonostante fosse stata approvata dall'autorità confessionale ebraica consultata; nel secondo caso invece l'inammissibilità del ricorso ha trovato ragione nel mancato esperimento delle vie di ricorso interne.

⁹⁴ Nel caso *Igors Dmitrijevs c. Lettonia* (Sez. III), ric. 61638/00, sent. 30 novembre 2006, la Corte ha ritenuto che il divieto di partecipare alle funzioni religiose all'interno dello stabilimento carcerario dove il ricorrente era provvisoriamente detenuto non fosse «previsto dalla legge» – all'epoca dei fatti non esisteva infatti una disciplina interna che potesse essere applicata ai soggetti sottoposti a misure cautelari in carcere – e integrasse pertanto una violazione dell'art. 9.

⁹⁵ Nella recentissima pronuncia *Kovaļkovs c. Lettonia* (Sez. III), cit., la Corte ha dichiarato inammissibile il ricorso di un detenuto che lamentava di non aver potuto compiere i rituali previsti dalle regole del movimento *Hare Krishna* e altre pratiche collegate all'appartenenza religiosa: in particolare, il ricorrente sosteneva che la presenza di altri detenuti nella medesima cella gli avesse reso impossibile leggere testi religiosi, pregare e meditare e che l'autorità carceraria gli avesse sequestrato i bastoncini d'incenso necessari per le pratiche religiose. In questo caso i giudici hanno ritenuto legittimo il bilanciamento operato dalle autorità nazionali tra i diritti del ricorrente e altre istanze, legate alla gestione ordinata ed economica degli istituti penitenziari – che impediscono di predisporre una cella singola per chiunque ne faccia richiesta – e al diritto degli altri detenuti di non essere infastiditi dal compimento di pratiche religiose (in questo caso, dall'odore dell'incenso rituale).

di accedere ai luoghi di culto e di partecipare ad attività religiose collettive⁹⁶, così come le immotivate interruzioni di riunioni religiose⁹⁷ o il diniego delle autorizzazioni necessarie per tenere una riunione religiosa in luogo pubblico non sorretto da adeguata motivazione⁹⁸.

Dalla giurisprudenza appena vista, che presenta evidenti caratteri di frammentarietà ed eterogeneità, sembra tuttavia emergere in via di prima approssimazione almeno un dato, che consente una considerazione unitaria delle prime sentenze della Corte così come delle più recenti. Si tratta della tendenza ad assestarsi su posizioni abbastanza arretrate nella tutela della libertà di religione e convinzione, che lasciano ampio margine alle scelte discrezionali degli Stati: considerazione che appare tanto più rilevante, questa, se si considera che ci muoviamo (per ora) nel campo delle libertà basilari o, meglio, di quelle facoltà elementari che per tradizione appartengono al “nocciolo duro” della libertà religiosa, a sostegno delle quali pertanto ci si sarebbe potuto aspettare un atteggiamento maggiormente progressista dei giudici europei. Non si può dire però che si sia in presenza di una giurisprudenza timida o compromissoria: in alcuni casi infatti la Corte ha mostrato fermezza nell’opporre la propria soluzione di diritto alle ragioni fatte valere dagli stati a sostegno dello *status quo ante*. Se esiste un minimo denominatore co-

⁹⁶ Nella sentenza *Cipro c. Turchia* (GC), ric. 25781/94, sent. 10 maggio 2001, relativa alla (tuttora irrisolta) questione turco-cipriota – che trae origine dall’occupazione militare della zona settentrionale dell’isola da parte della Turchia, cui aveva fatto seguito la creazione della Repubblica turca di Cipro del nord – la Corte ha esaminato sotto diversi profili la condizione della popolazione greco-cipriota che viveva nella zona occupata e ha accertato violazioni degli artt. 2, 3, 5, 6, 8, 9, 10, 13, 1 Prot. 1, 2 Prot. 1.

⁹⁷ In particolare, la mancata registrazione dell’organizzazione non legittima di per sé l’intervento dell’autorità, né l’eventuale sanzione per coloro che abbiano organizzato, guidato o partecipato a riunioni, assemblee o funzioni religiose in seno all’organizzazione stessa: cfr. *Masaev c. Moldova* (Sez. IV), cit. Per i profili di rilevanza della questione del riconoscimento, in questo e in simili fattispecie (che rilevano quindi anche come *registration cases*), si veda *supra*, cap. II, § 1-4, spec. note 71 ss.

In un caso simile ma meno complesso (poiché non sollevava questioni relative al nodo della registrazione), che aveva visto l’intervento dell’autorità di pubblica sicurezza russa al fine di interrompere un’assemblea di Testimoni di Geova, la violazione dell’art. 9 è stata invece accertata poiché il comportamento delle autorità non trovava riscontro in una base legale, impregiudicato l’esame circa l’esistenza di uno scopo legittimo e della proporzionalità tra quello e le misure limitative adottate: cfr. *Kuznetsov c. Russia* (Sez. I), cit. § 74.

⁹⁸ Nella sentenza *Barankevich c. Russia* (Sez. V), cit., la Corte ritiene insufficienti le motivazioni portate dallo Stato, incentrate sulla possibilità di una contro-dimostrazione ostile alla riunione religiosa cui si riferiva l’autorizzazione richiesta dal ricorrente; secondo i giudici, infatti, in presenza di un rischio simile l’autorità di pubblica sicurezza avrebbe dovuto verificare la possibilità di garantire il pacifico svolgimento della riunione e, solo nel caso in cui ciò fosse impossibile (o troppo oneroso) e pertanto quale *extrema ratio*, risolversi a negare l’autorizzazione. In questo caso, l’obbligo di attivarsi da parte dello Stato per il concreto soddisfacimento delle istanze della popolazione emerge con chiarezza dal § 33 della sentenza: «*there is no indication that an evaluation of the resources necessary for neutralising the threat was part of the domestic authorities' decision-making process. Instead of considering measures which could have allowed the applicant's religious assembly to proceed peacefully, the authorities imposed a ban on it. They resorted to the most radical measure, denying the applicant the possibility of exercising his rights to freedom of religion and assembly*».

mune a queste pronunce, sembra essere la ricerca di un punto di equilibrio tra due istanze che a vario titolo le orientano tutte: da una parte la difesa della democraticità (intesa sia come pluralismo sostanziale, sia quale metodo dialettico del confronto) e, dall'altra, il rifiuto di (fornire avallo a) ogni forma di intransigenza, da parte dello stato così come da parte dei singoli.

Questa impostazione sembra fondarsi sull'idea che l'elemento religioso debba essere trattato da parte degli stati, e debba trovare rilevanza all'interno dei loro ordinamenti, quale fattore di primaria importanza per l'implementazione del principio personalistico e della tutela dei diritti fondamentali, ma anche sulla contro-idea che il fattore religioso può essere un potentissimo elemento di conflitto e che pertanto le forme concrete in cui esso si traduce debbano essere il risultato di un'attenta valutazione che consideri tutti gli interessi e le sensibilità coinvolte. A spendersi in questa operazione, che ha lo scopo di dare corpo ai diritti di tutti affinché la loro realizzazione assuma forme concrete compatibili con quelli altrui, non è obbligato solo lo stato: anche i consociati sono chiamati a farsi parte diligente sia rinunciando a ogni pretesa che potrebbe essere soddisfatta solo a scapito di altri, sia accantonando quelle forme di intransigenza e intolleranza che talvolta originano dall'esistenza di convinzioni profondamente radicate⁹⁹.

L'idea di fondo che traspare in controluce è che i diritti tutelati dall'art. 9 debbano essere garantiti ma non ad ogni costo, né con preferenza rispetto ad altre posizioni giuridiche¹⁰⁰: la soglia minima della tutela convenzionalmente imposta si colloca là dove a chiedere soddisfacimento sia una pretesa sorretta da una predisposizione (personale e collettiva) inclusiva e non esclusiva, nella convinzione che in un sistema democratico tutti hanno ragione e tutti possono avere torto (fatto salvo, appunto, il solo "postulato democratico").

⁹⁹ Cfr. *Kalaç c. Turchia* (C), cit., § 27: «*in exercising his freedom to manifest his religion, an individual may need to take his specific situation into account*». Nella medesima direzione si muovono le pronunce che si sono occupate di sanzioni disciplinari comminate a lavoratori per essere venuti meno ai propri obblighi contrattuali (in genere, con riferimento all'orario di lavoro) al fine di osservare il giorno di riposo settimanale prescritto dalla propria religione: *Konttinen c. Finlandia* (Comm.), ric. 24949/94, dec. 3 dicembre 1996; *Stedman c. Regno Unito* (Comm.), ric. 29107/95, dec. 9 aprile 1997 (ma si veda anche *Kosteski c. Ex Repubblica jugoslava di Macedonia* [Sez. III], cit.).

¹⁰⁰ Sulla rilevanza dei diritti e delle libertà altrui *ex art. 9.2.* cfr. *supra*, cap. II, § 2-2.

2-3. Le libertà positive "di seconda generazione". In particolare: l'abbigliamento.

La tendenza della Corte ad apprestare una tutela delle libertà di religione e di convinzione misurata con il metro dell'inclusione, dell'eguaglianza e del confronto democratico emerge – ma con un vistoso effetto-rimbalzo, che finisce probabilmente per produrre risultati opposti a quelli voluti – anche dal nutrito filone giurisprudenziale che ha riguardato l'abbigliamento indossato in ossequio a precetti religiosi¹⁰¹, che è altresì utile a far emergere sul piano della tutela dei diritti individuali l'idea forte della Corte – già esaminata con riguardo alla garanzia dei diritti collettivi e fra essi in particolare della libertà di associazione¹⁰² – che vede nel carattere democratico di un ordinamento (e nei singoli elementi che lo definiscono e lo strutturano) un fine in sé, che gode di una posizione di assoluto primato nel bilanciamento con ogni altro interesse meritevole di tutela.

Il carattere recessivo della tutela dei diritti fondamentali, che si manifesta quando venga operato simile bilanciamento, è emerso con particolare evidenza quando la Corte ha posto a confronto il diritto del singolo di indossare capi di vestiario (eventualmente) imposti dalla propria religione e il diritto dello stato di proteggere la neutralità delle istituzioni¹⁰³, avallando esiti “sterilizzanti”¹⁰⁴ che obliteravano la possibilità di manife-

¹⁰¹ In dottrina, in aggiunta ai riferimenti bibliografici che si troveranno nella seconda parte del lavoro in relazione alle singole sentenze, si segnalano i seguenti contributi che si sono occupati della giurisprudenza Cedu in questa materia: PARISI, M., *Simboli e comportamenti religiosi all'esame degli organi di Strasburgo. Il diritto all'espressione dell'identità confessionale tra (presunte) certezze degli organi sovranazionali europei e (verosimili) incertezze dei pubblici poteri italiani*, in *Simboli e comportamenti religiosi nella società plurale*, a cura di M. PARISI, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, pp. 147 ss.; *El pañuelo islámico en Europa*, a cura di A. MOTILLA, Madrid, Marcial Pons, 2009 (ivi, in particolare, GARCIA-PARDO, D., *El velo islámico en la jurisprudencia del Tribunal europeo de derechos humanos: el caso turco*, pp. 63 ss.); BELGIORNO DE STEFANO, M. G., *Foulard islamico e Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Modello laico e modelli religiosi di genere di fronte al diritto alla libertà di coscienza e religione)*, in *La libertà religiosa*, a cura di M. TEDESCHI, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2002, t. III, pp. 975 ss.

¹⁰² *Supra*, cap. II, § 2-2, spec. nota 163.

¹⁰³ Sul ricorso ai principi di neutralità e imparzialità dello stato nella giurisprudenza di Strasburgo si veda *supra*, cap. II, § 1-4.

¹⁰⁴ Il riferimento è, in primo luogo, agli ordinamenti francese e turco, e alle emblematiche soluzioni che ivi sono state date alla questione del velo islamico. A proposito dell'esperienza francese, limitatamente ai profili che assumono rilievo in questa sede, si veda MARGIOTTA BROGLIO, F., *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione Europea*, cit., pp. 225 ss.; ID., *La legge francese sui simboli religiosi un anno dopo, in Islam ed Europa. I simboli religiosi nei diritti del Vecchio continente*, a cura di S. FERRARI, Roma, Carocci, 2006, pp. 133 ss.; NASCIMBENE, B., *Laicità francese, stranieri e cittadini*, in *La laicità crocifissa? Il nodo costituzionale dei simboli religiosi nei luoghi pubblici*, cit., pp. 225 ss.; FERRARI, A., *La lotta dei simboli e la speranza del diritto. Laicità e velo musulmano nella Francia di inizio millennio*, in *Symbolon / Diabolon. Simboli, religioni, diritti nell'Europa multiculturale*, a cura di E. DIENI, A. FERRARI, V. PACILLO, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 193 ss.; ID., *Vevo musulmano e laicità francese: una difficile integrazione*, in *Islam ed Europa. I simboli religiosi nei diritti del Vecchio conti-*

stare le proprie convinzioni a mezzo dell'abbigliamento¹⁰⁵. Ha ritenuto pertanto che non vi fosse violazione della Convenzione nel divieto imposto alla studentessa¹⁰⁶ o all'insegnante¹⁰⁷ di una scuola pubblica di indossare il velo islamico (lo stesso può va-

nente, cit., pp. 93 ss.; CIÁURRIZ, M. J., *Laicidad y ley sobre los símbolos religiosos en Francia*, in *El pañuelo islámico en Europa*, cit., pp. 91 ss.; CAVANA, P., *I segni della discordia. Laicità e simboli religiosi in Francia*, Torino, Giappichelli, 2004; ID., *Modelli di laicità nelle società pluraliste. La questione dei simboli religiosi nello spazio pubblico*, in *Simboli e comportamenti religiosi nella società plurale*, cit., pp. 43 ss., spec. pp. 46 ss.; TEGA, D., *Il Parlamento francese approva la legge "anti-velo"*, in *Quad. cost.*, 2004, pp. 398 ss.; IVALDI, M. C., *Verso una nuova definizione della laicità? La recente normativa a proposito dei segni religiosi nella scuola in Francia*, in *Dir. eccl.*, 2004, I, pp. 1133 ss.; MARTINELLI, C., *La questione del crocifisso tra esperienza giurisprudenziale e intervento parlamentare*, in *I simboli religiosi tra diritto e culture*, a cura di E. DIENI, A. FERRARI, V. PACILLO, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 147 ss. Con riguardo all'ordinamento turco si vedano invece BOTTONI, R., *Laicità dello Stato e simboli religiosi nella Repubblica di Turchia*, in *I simboli religiosi tra diritto e culture*, cit., pp. 353 ss.; MANCINI, S., *La supervisione europea presa sul serio: la controversia sul crocifisso tra margine di apprezzamento e ruolo contro-maggioritario delle Corti*, cit.; ÖNOK, M., *Turkish legislation and jurisprudence regarding the wearing of islamic headscarf in the framework of the principle of laicism*, in *Dir. eccl.*, 2005, I, pp. 993 ss.; PRANDI, M., *La laicità contesa. Aspetti della crisi politica turca nella prospettiva del diritto ecclesiastico europeo*, cit., pp. 15 ss.; VAN AALDEREN, M., *L'eredità di Atatürk e il velo islamico*, in *Asp.*, 2008, n. 42, pp. 105 ss.; ROZNAI, Y. – YOLCU, S., *An unconstitutional constitutional amendment - The turkish perspective: a comment on the turkish Constitutional Court's headscarf decision*, in *Int. Journ. Const. Law*, 2012, 1, pp. 175 ss. Per una lettura comparatistica in chiave europea si veda, da ultimo, TIRABASSI, M., *Alcuni Paesi europei a confronto: burqa e spazio pubblico tra leggi e iniziative legislative*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2011, 2, pp. 351 ss.

¹⁰⁵ In alcuni casi la concezione sottostante ai pronunciamenti della Corte – l'idea, cioè, che l'adesione a una (malintesa) neutralità possa essere imposta agli individui, anche a scapito di facoltà derivanti dal diritto di libertà religiosa – è espressa a chiare lettere. Così, per esempio, nella sentenza *Leyla Şahin c. Turchia* (Sez. IV), cit., §§ 105-106, la Corte ritiene confacente con i valori informanti la Convenzione la concezione fatta propria dalla Corte costituzionale turca, che consente restrizioni alla libertà individuale di manifestare la propria appartenenza religiosa al fine di proteggere il principio di laicità statutale. Ancora, nella sentenza *Ahmet Arslan e altri c. Turchia*, (Sez. II), cit., § 49, la Corte afferma: «*dans des établissements publics [...] le respect de la neutralité à l'égard de croyances peut primer sur le libre exercice du droit de manifester sa religion*». Sul punto si veda EVANS, M. D., *Religious symbols: an introduction*, in *Law and Religion in the 21st Century. Relations between States and religious communities*, cit., pp. 291 ss., spec. p. 296; TEN NAPEL, H.-M. Th. D. – THEISSEN, F. H. K., *The European Court of Human Rights on religious symbols in public institutions – A comparative perspective: maximum protection of the freedom of religion through judicial minimalism?*, *ibidem*, pp. 313 ss., spec. p. 313; JACOBS, F. G. – OVEY, C. – WHITE, R., *The European Convention on Human Rights*, cit., p. 300, che inseriscono la questione in esame tra quelle ancora sostanzialmente irrisolte dalla Corte, in ragione del «*minimalist reasoning*» che i giudici europei hanno mostrato nelle sentenze che se ne sono occupate.

¹⁰⁶ *Karaduman c. Turchia* (Comm.), ric. 16278/90, dec. 3 maggio 1993; *Leyla Şahin c. Turchia* (GC), cit.; *Köse e altri c. Turchia* (Sez. II), cit.; *Dogru c. Francia* (Sez. V), cit.; *Kervanci c. Francia* (Sez. V), ric. 31645/04, sent. 4 dicembre 2008; *Aktas c. Francia* (Sez. V), ric. 43563/08, dec. 30 giugno 2009; *Bayrak c. Francia* (Sez. V), ric. 14308/08, dec. 30 giugno 2009; *Gamaleddyn c. Francia* (Sez. V), ric. 18527/08, dec. 30 giugno 2009; *Ghazal c. Francia* (Sez. V), ric. 29134/08, dec. 30 giugno 2009; *Jasvir Singh c. Francia* (Sez. V), ric. 25463/08, dec. 30 giugno 2009; *Ranjit Singh c. Francia* (Sez. V), ric. 27561/08, dec. 30 giugno 2009.

¹⁰⁷ *Dahlab c. Svizzera* (Sez. II), ric. 42393/98, dec. 15 febbraio 2001; *Kurtulmuş c. Turchia* (Sez. II), cit. Di quest'ultima decisione si veda in particolare il § A.2 della motivazione in diritto, nel quale la Corte ricorda che «*[a]s public servants act as representatives of the State when they perform their duties, the rules require their appearance to be neutral in order to preserve the principle of secularism and its corollary, the principle of a neutral public service*».

Proprio sulla particolarità della posizione del docente, investito di un ruolo di rappresentanza in senso lato dell'istituzione all'interno della quale opera, si impernano le critiche che ritengono più coerente con il dettato e gli scopi della Convenzione (quantomeno) un avanzamento della soglia di tutela a favore del-

lere con i dovuti adattamenti per il turbante *sikh*, che pure non solleva questioni relative alla discriminazione di genere), in quanto è legittimo che lo stato richieda e imponga (al fine di tutelare i diritti e le libertà altrui e/o l'ordine pubblico e/o la sicurezza pubblica, ex art. 9.2¹⁰⁸) un'assoluta neutralità all'interno delle scuole che istituisce e gestisce¹⁰⁹.

In quest'ambito la Corte si è mossa nel segno di una riesplorazione della sfera di tutela del diritto solo quando il comportamento degli individui non corresse il rischio di essere confuso (in virtù del luogo o dell'ambiente nel quale era tenuto) con un ipotetico atteggiamento statale di propensione per questo o quello orientamento nel campo del religioso¹¹⁰.

le manifestazioni di appartenenza religiosa da parte degli studenti, che tale ruolo evidentemente non hanno. Si veda, sul punto, la *dissenting opinion* del Giudice Tulkens nella sentenza *Leyla Şahin c. Turchia* (GC), cit., § 8: «*the judgment makes no distinction between teachers and students, whereas in the Dahlab v. Switzerland decision of 15 February 2001, which concerned a teacher, the Court expressly noted the role-model aspect which the teacher's wearing the headscarf had (p. 14). While the principle of secularism requires education to be provided without any manifestation of religion and while it has to be compulsory for teachers and all public servants, as they have voluntarily taken up posts in a neutral environment, the position of pupils and students seems to me to be different*».

¹⁰⁸ Sull'utilizzo di queste clausole nella giurisprudenza Cedu in tema di abbigliamento religioso si veda MCGOLDRICK, D., *Human rights and religion: the Islamic headscarf debate in Europe*, Oxford-Portland, Hart Publishing, 2006, pp. 250 s.

¹⁰⁹ Non intersecano invece in modo diretto il tema della neutralità statale le pronunce relative all'applicazione di sanzioni per il rifiuto di togliersi il velo islamico (o il turbante *sikh*) nelle quali la Corte ha escluso l'esistenza di una violazione riconoscendo (non tanto una legittima pretesa statale di tutelare la propria caratterizzazione aconfessionale e neutrale, bensì) la semplice sussistenza di esigenze di tutela dell'ordine pubblico o della sicurezza pubblica. Le fattispecie hanno riguardato il divieto di indossare il turbante *sikh* per chi debba invece indossare il casco da moto (*X c. Regno Unito* [Comm.], ric. 7992/77, dec. 12 luglio 1978), l'obbligo imposto al *sikh* di togliersi il turbante in sede di controlli aeroportuali di sicurezza (*Phull c. Francia* [Sez. II], ric. 35753/03, dec. 11 gennaio 2005), l'obbligo di rimuovere temporaneamente il velo islamico per effettuare controlli di pubblica sicurezza (*El Morsli c. Francia* [Sez. III], ric. 15585/06, dec. 4 marzo 2008), l'obbligo imposto al *sikh* di comparire a capo scoperto nella fotografia da apporre alla patente di guida (*Mann Singh c. Francia* [Sez. V], ric. 24479/07, dec. 13 novembre 2008).

A proposito di quest'ultima decisione, che ha escluso la sussistenza di una violazione dell'art. 9, si segnala una pronuncia di segno opposto e relativa a una fattispecie identica, emessa di recente dal Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani: *Ranjit Singh c. Francia*, 22 luglio 2011, liberamente consultabile alla url http://www.ccprcentre.org/doc/OP1/Decisions/102/1876%202009%20France_en.pdf. Per un confronto dei due diversi orientamenti sul punto si veda OUALD CHAIB, S., *Ranjit Singh v. France: The UN Committee asks the questions the Strasbourg Court didn't ask in turban case*, in *Strasb. Obs.*, 6 marzo 2012.

Ad ogni modo, si può osservare come il dibattito che da qualche tempo si è aperto in alcuni paesi a proposito della possibilità di vietare o limitare il porto del velo si vada sempre più incardinando – fatta eccezione per alcune posizioni oltranziste che non meritano l'attenzione del giurista ma piuttosto quella del politico e del sociologo – sul tema della sicurezza pubblica, poiché è l'unico piano, tra quelli che vengono intersecati dalla tematica in questione, sul quale è possibile rinvenire dei punti di consenso esteso: si veda in questo senso il *Parere* su «Burqa e niqab» (Il velo integrale; 7 ottobre 2010) del COMITATO PER L'ISLAM ITALIANO, §§ 4 ss. (recentemente pubblicato in *Regno doc.*, 2012, 3, pp. 115 ss.).

¹¹⁰ In questa chiave, la Corte ha accertato una violazione dell'art. 9 nel comportamento dello stato che sanziona penalmente colui che indossi nella pubblica via l'abbigliamento prescelto (anche) in virtù di scelte religiose; in questo caso, infatti, non è ipotizzabile il rischio che dalla scelta individuale possa dedursi qualsivoglia forma di adesione da parte dello Stato a una data ideologia o religione, né che

Anche al di là dei complessi rapporti tra laicità dello stato, neutralità delle istituzioni e libertà individuali e collettive, la giurisprudenza della Corte in materia di abbigliamento costituisce ad oggi l'unico ambito all'interno del quale siano stati messi a punto concetti e costruzioni capaci di essere estesi con i dovuti adattamenti anche ad altri casi nei quali venga in rilievo la tematica dei simboli religiosi. L'unico punto fermo in questa materia, che può orientare la lettura della giurisprudenza di Strasburgo anche altrove (salva ovviamente la necessità di verificare che i costrutti teorici maturati in questa sede, esportati in altri settori, non vi siano forzatamente adattati al punto da perdere coerenza interna)¹¹¹, sembra essere l'individuazione della categoria dei simboli «forti», la cui utilità pratica si rinviene in ciò: se il simbolo controverso è forte non è necessario fornire alla Corte la prova che nel caso specifico lo stesso abbia avuto un'influenza su coloro che ne hanno subito l'ostensione. In altre parole, il carattere di per sé invasivo del simbolo fonda la presunzione che i diritti e le libertà degli altri – di coloro, cioè, che entrano in contatto con esso – possano subire per ciò solo delle limitazioni e, di conseguenza, legittima un giudizio di bilanciamento delle posizioni soggettive contrapposte che altrimenti non sarebbe praticabile (poiché un simbolo “debole” non rischia di offendere)¹¹²: questa sorta di giudizio ipotetico è stata utilizzata a proposito

l'utilizzo del simbolo possa creare (indebite) pressioni su coloro che non appartengano alla medesima religione: *Ahmet Arslan e altri c. Turchia* (Sez. II), cit. (si veda in particolare il § 48, nel quale la Corte distingue il caso sottoposto al suo esame da quello “dell'insegnante col velo”).

Chi scrive condivide, peraltro, l'idea che i piani dell'adesione personale e dell'identificazione istituzionale debbano essere tenuti distinti, al fine di evitare che l'individuo sia chiamato a pagare di persona – vedendosi negare alcuni diritti e facoltà – il prezzo di un'opzione ordinamentale che si colloca evidentemente “a monte” e altrove. Si tratta di una considerazione di ordine generale che, come tale, vale anche per il caso del pubblico dipendente: «esigere dal pubblico dipendente, in nome della laicità dell'istituzione in cui questi è organicamente immedesimato, una neutralità religiosa che si traducesse nel divieto assoluto di fare uso di segni religiosi, diffusamente percepibili come tali, rischierebbe con molta probabilità di sottovalutare il carattere personalissimo dell'opzione individuale in questione che non implicherebbe affatto la necessaria identificazione statale con il simbolo religioso individuale», come ha scritto efficacemente MINUTOLI, F., *L'abbigliamento indossato in conformità a precetti religiosi nei luoghi pubblici*, in *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, a cura di S. DOMIANELLO, Bologna, il Mulino, 2012, in corso di pubblicazione (che richiama sul punto anche MANCO, M., *Abbigliamento confessionalmente orientato fra diritti di libertà e laicità dello stato*, in *I simboli religiosi tra diritto e culture*, cit., pp. 263 ss., spec. pp. 281 ss.).

¹¹¹ Vi si tornerà, infatti, a proposito della c.d. “questione del crocifisso”, *infra*, § 2-5.

¹¹² Così, la legittimità dell'utilizzo del simbolo forte – e la correlativa illegittimità delle sue restrizioni imposte dallo stato – dovranno essere valutate distinguendo a seconda del contesto; nel caso del velo islamico, per esempio, il discrimine è dato dalla circostanza che il contesto di riferimento debba rispondere a canoni di assoluta neutralità (così, nelle scuole pubbliche turche: *Leyla Şahin c. Turchia* [Sez. IV], cit.) oppure debba prescindere per assegnare rilevanza prioritaria all'estrinsecazione delle libertà soggettive (*Ahmet Arslan e altri c. Turchia*, [Sez. II], cit.).

dell'abbigliamento¹¹³ anche prima che la Corte qualificasse il velo islamico «*powerful external symbol*»¹¹⁴.

Tuttavia, anche accertato quali siano le conseguenze giuridiche della riconduzione del simbolo controverso al novero di quelli forti, rimane però insoluta la questione strettamente connessa, in ordine ai criteri che consentano di distinguere i primi da quelli che «forti» non sono, anche al fine di formulare previsioni per un futuro nel quale la Corte potrebbe essere chiamata a confrontarsi con simboli diversi dal velo islamico, dal turbante *sikh* e dal crocifisso.

Riservandoci di tornare più avanti sulla questione – come si avrà modo di rilevare, la sentenza della Grande Camera sul caso *Lautsi* ha introdotto una ambigua nozione di simbolo «essenzialmente passivo» e ha costretto a riconsiderare alcune acquisizioni che potevano ragionevolmente darsi per definit(ive) – è possibile in questa sede, sulla base dell'esame della giurisprudenza a partire dalla citata sentenza *Dahlab*, rilevare come nelle valutazioni della Corte abbia sempre avuto un ruolo preponderante la considerazione delle peculiarità della fattispecie. Così, la Corte ha fatto leva sulla giovanissima età (e, quindi, sulla particolare influenzabilità) degli alunni per ammettere che il velo indossato dalla loro insegnante avrebbe potuto assumere connotazioni propagandistiche e quindi avere qualche impatto sulla libertà di coscienza degli scolari¹¹⁵;

¹¹³ Cfr. *Karaduman c. Turchia* (Comm.), cit., § 2: «[e]specially in countries where the great majority of the population owe allegiance to one particular religion, manifestation of the observances and symbols of that religion, without restriction as to place and manner, may constitute pressure on students who do not practice that religion or those who adhere to another religion». Nel medesimo modo la Corte ha operato nelle successive pronunce che si sono occupate di casi analoghi: cfr. *Dogru c. Francia* (Sez. V), cit., § 64; *Kervanci c. Francia* (Sez. V), cit., § 64; *Köse e altri c. Turchia* (Sez. II), cit., § A; *Leyla Şahin c. Turchia* (Sez. IV), cit., § 108.

¹¹⁴ La prima occasione in cui la Corte ha fatto ricorso a questa terminologia sembra risalire alla decisione *Dahlab c. Svizzera* (Sez. II), cit., § 1: «[t]he Court accepts that it is very difficult to assess the impact that a powerful external symbol such as the wearing of a headscarf may have on the freedom of conscience and religion of very young children [...]. [I]t cannot be denied outright that the wearing of a headscarf might have some kind of proselytizing effect». La locuzione, poi riferita anche a capi di vestiario diversi dal velo islamico, è così entrata a far parte del bagaglio lessicale della Corte (anche nella versione francese «*signe extérieur forte*» o «*signe ostensible*», talora contrapposto al «*signe discret*»): cfr. *Aktas c. Francia* [Sez. V], cit., § 2; *Bayrak c. Francia* [Sez. V], cit., § 2; *Gamaleddyn c. Francia* [Sez. V], cit., § 2; *Ghazal c. Francia* [Sez. V], cit., § 1; *Jasvir Singh c. Francia* [Sez. V], cit., § 1; *Ranjit Singh c. Francia* [Sez. V], cit., § 1): così, per esempio, nelle pronunce *Dogru c. Francia* (Sez. V), cit., § 64; *Kervanci c. Francia* (Sez. V), cit., § 64; *Leyla Şahin c. Turchia* (Sez. IV), cit., § 98; *Leyla Şahin c. Turchia* (GC), cit., § 111.

¹¹⁵ *Dahlab c. Svizzera* (Sez. II), cit., § 1. Non meritano, invece, specifica attenzione i passaggi del ragionamento della Corte in cui si ha riguardo a una supposta violazione del principio di uguaglianza di genere, che si realizzerebbe in ottemperanza al precetto coranico che impone di indossare il velo: l'impostazione teorica che interessa esaminare in questa sede, infatti, prescinde da quelle speculazioni ed è infatti stata utilizzata anche in pronunce successive, che non si confrontavano con la questione del velo islamico (cfr. *Jasvir Singh c. Francia* [Sez. V], cit.; *Ranjit Singh c. Francia* [Sez. V], cit.). Rimane, co-

ha preso atto del rischio che coloro che non indossavano il velo subissero pressioni e violenze da parte di movimenti fondamentalisti, per ammettere tra le righe che un modo efficace di evitare tali violenze fosse un divieto generalizzato di porto del velo¹¹⁶; ha rilevato la difficoltà pratica di seguire le lezioni di educazione fisica con il capo coperto dal velo per riconoscere che tale comportamento avrebbe facilmente potuto assumere un carattere ostentatorio contrario al principio di laicità¹¹⁷; in numerosi casi, poi, sembra aver desunto il carattere «forte» del simbolo dalla circostanza che lo stesso appartenesse alla religione maggioritaria, così da esercitare una particolare pressione sulle minoranze¹¹⁸.

Ciò che accomuna le pronunce appena viste è (quantomeno) l'attenzione al significato del simbolo o, in altre parole, al portato simbolico del segno, in piena coerenza

munque, ampiamente opinabile l'idea che il porto del velo debba essere osteggiato nelle società democratiche in quanto simbolo della sottomissione o, quantomeno, della discriminazione di genere: sul punto si rimanda alle considerazioni di FERRARI, S., *Le ragioni del velo*, in *Oliv*, novembre 2004, p. 1; NUSBAUM, M., *Minacce velate*, in *Internazionale*, n. 888, 11 marzo 2011, pp. 93 ss., spec. p. 94; COMITATO PER L'ISLAM ITALIANO, *Parere su «Burqa e niqab»* (il velo integrale; 7 ottobre 2010), cit., § 7.

Più in generale, è censurabile che la Corte abbia assecondato un goffo sconfinamento, da parte delle autorità francesi, in un terreno che imporrebbe maggiore cautela e, soprattutto, maggiore disposizione al confronto con gli interpreti autentici e quindi legittimi – anche qualora la loro individuazione abbia dei sostenuti costi procedurali – dell'elemento religioso, pena il suo svilimento all'interno del materiale indifferenziato del quale può disporre il legislatore nella sua opera di adeguamento dell'ordinamento giuridico alle istanze provenienti dal sociale. Anche con specifico riguardo al divieto di indossare il velo, a forme di banalizzazione dello specifico religioso fa riferimento FERRARI, A., *Religioni, laicità e democrazia in Europa: per un nuovo «patto kelseniano»*, in *Chiese cristiane, pluralismo religioso e democrazia liberale in Europa*, cit., pp. 203 ss., quando osserva (pp. 212 s.) come il fattore religioso sia ormai, con l'accondiscendenza del diritto, «prevalentemente percepito nella sua dimensione genericamente ideale, culturale e civilizzatrice. [...] Una prima conseguenza di tali fenomeni è stata un'accresciuta permeabilità degli *interna corporis* confessionali all'ingerenza delle istituzioni statali. Queste ultime, infatti, [...] si arrestano sempre meno sulla soglia degli ordinamenti confessionali, assumendosi anche il rischio di sostituire le interpretazioni dei fedeli o degli organi confessionali con interpretazioni pubbliche autoritative, come nel caso della legge francese “sul velo musulmano”».

¹¹⁶ *Leyla Şahin c. Turchia* (GC), cit., in particolare §§ 111 e 115. È fortemente critica con questo approccio, che abbasserebbe il livello di protezione del diritto di libertà religiosa per tenere in (troppa) considerazione il contesto, finendo per contravvenire al criterio del «*pressing social needs*», l'opinione dissenziente del Giudice Tulkens: si veda sul punto il § 9.

¹¹⁷ *Dogru c. Francia* (Sez. V), cit.; *Kervanci c. Francia* (Sez. V), cit.

¹¹⁸ Si veda, per tutte, *Karaduman c. Turchia* (Comm.), cit., § 2: «*[e]specially in countries where the great majority of the population owe allegiance to one particular religion, manifestation of the observance and symbols of that religion, without restriction as to place and manner, may constitute pressure on students who do not practise that religion or those who adhere to another religion*».

Il rischio implicito in questo approccio – che forse tributa eccessiva rilevanza alla considerazione del contesto, a scapito di una più attenta valutazione del rapporto tra utilizzo del simbolo e regole del confronto democratico – è che si ritenga un simbolo forte o debole a seconda non già del suo significato o delle modalità del suo utilizzo, ma del carattere maggioritario o minoritario della religione cui rimanda: si rischierebbe, cioè, di considerare «forte» un segno povero o innocuo nei contenuti esposto per contenere la maggioranza, e «debole» un simbolo carico di significati e utilizzato con modalità particolarmente invasive da coloro che appartengano a una minoranza (quasi che quest'ultima sia, di per sé, incapace di offendere violando le regole del confronto paritetico e rispettoso).

con il concetto e l'idea stessa di simbolo, che vale non per ciò che è ma per ciò che rappresenta¹¹⁹.

Pur riservando ad altra sede ogni conclusione sul tema specifico¹²⁰, dalla rapida disamina appena compiuta è possibile affermare che il sostegno fornito dalla Corte in questa materia a istanze (solo apparentemente) pluralistiche e inclusive abbia passato il segno, sconfinando nell'avallo di soluzioni monistiche e omologanti forse non sempre necessarie¹²¹; l'elemento di disequilibrio, che in questi casi ha portato a rilanciare gli orientamenti giurisprudenziali di Strasburgo verso soluzioni chiaramente limitanti le facoltà individuali di manifestare le proprie convinzioni, è stato (uno specifico modo di concepire) il principio di laicità dello stato, quale canone assiologicamente sovraordinato che informa l'ordinamento e opera non solo a garanzia delle libertà dei consociati bensì in alcuni casi anche a dispetto di esse¹²²: in apparente coerenza pertanto con l'ispirazione apertamente antifondamentalista che informa la giurisprudenza europea sin dalle prime sentenze che hanno fatto applicazione dell'art. 9, e nonostante i suoi esi-

¹¹⁹ Cfr. MANCINI, L., *Simboli religiosi e conflitti nelle società multiculturali*, in *I simboli religiosi tra diritto e culture*, cit., pp. 1 ss., sul punto p. 6, che richiama la definizione di CRESPI, F., *Le vie della sociologia*, Bologna, il Mulino, 1988³, p. 26, secondo cui può definirsi simbolo una «forma espressiva che rinvia a entità complesse di significato, diverse dall'oggetto da esse direttamente rappresentato».

¹²⁰ Si veda *infra*, § 2-5.

¹²¹ Osservando la distanza che intercorre (in termini di espansione/compressione dei diritti di libertà religiosa) tra le soluzioni adottate dalla Corte nei *registration cases* e la giurisprudenza in materia di abbigliamento "religioso", FERRARI, S., *Dalla libertà religiosa ai rapporti tra Stati e religioni. Un'analisi politico-religiosa della giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, cit., p. 38, la spiega così: «mentre le comunità religiose che chiedono di essere registrate esprimono una istanza di omologazione, domandando di essere inserite nel sistema, gli individui che vogliono portare il velo islamico a scuola manifestano la volontà – potenzialmente “disruptive” – di essere diversi». Le reazioni scomposte che talora si osservano di fronte alle manifestazioni concrete di un pluralismo *in fieri*, con la comparsa di affermazioni del nuovo o del diverso osteggiate forse più per le sfide che impongono che per una saggia incompatibilità con il contesto in cui si inseriscono, ha condotto FERRARI, A., *Religioni, laicità e democrazia in Europa: per un nuovo «patto kelseniano»*, cit., p. 226, a scrivere che «[d]i fronte a un effettivo pluralismo delle fedi e delle morali, la democrazia europea sembra tentata [...] dal sostituire il confronto con l'inevitabilmente cronica problematicità quotidiana, fatta di lente e prosaiche pratiche tecnico-procedurali e discorsive, con un ricorso immediato e apotropaico ai “valori sostanziali”».

¹²² Secondo DOMIANELLO, S., *La rappresentazione di valori nei simboli: un'illusione che alimenta ipocrisia e fanatismo*, in *Olir*, aprile 2005, p. 25, le soluzioni adottate in Francia e in Turchia a proposito della questione del velo islamico sembrano «confondere la laicità dello Stato, all'interno di una democrazia pluralista, [...] con la pubblica sterilizzazione religiosa non solo delle istituzioni statali ma anche degli individui che se ne avvalgono» (corsivo dell'Autrice).

Su un piano diverso, per un verso più generale (perché non riguarda solo le soluzioni adottate a proposito della “questione del velo”) e per altro più limitato (perché interessa solo la situazione turca) si può ricordare anche quanto osservato da MARGIOTTA BROGLIO, F., *Considerazioni conclusive*, in *Chiese cristiane, pluralismo religioso e democrazia liberale in Europa*, cit., pp. 261 ss., spec. p. 286: «[l]eggendo tra le righe di un recente rapporto della Commissione europea – che mette in evidenza il “deficit” legislativo turco in materia di libertà religiosa – si intuisce che non tanto l'Islam turco, quanto il radicalismo laico kemalista ha ostacolato le riforme che i governi della Turchia si erano impegnati a promuovere nel corso dei numerosi incontri con la Commissione europea».

ti ultronea rispetto a quella.

2-4. Le libertà negative. In particolare: l'obiezione di coscienza al servizio militare.

Come si è anticipato in altra sede¹²³, la giurisprudenza della Corte che ha dato corpo al profilo negativo delle libertà di religione e di convinzione presenta, in modo non diverso da quella che ha delineato le corrispondenti facoltà positive, un carattere estremamente casistico e apparentemente irriducibile a unità. Se si restringe il campo di osservazione alle pronunce in materia di obiezione di coscienza al servizio militare, tuttavia, queste considerazioni devono essere ampiamente riconsiderate, poiché tali decisioni costituiscono un *corpus* consistente che si rivela anche di primario interesse (almeno) sotto tre diversi punti di vista¹²⁴.

Innanzitutto, al suo interno emerge un ruolo-guida – quale raramente è dato riscontrare nella giurisprudenza di Strasburgo – del principio di non discriminazione, che è stato di fondamentale importanza nelle prime sentenze che hanno accertato violazioni convenzionali.

In secondo luogo, tale principio ha operato quale “cavallo di Troia” utilizzato dalla Corte per compiere un percorso evolutivo ben definito – ciò che costituisce, di per sé, un elemento di assoluto rilievo – che ha avuto quale esito la definizione di principi e regole ormai consolidati e tendenzialmente definitivi: da qui in avanti, a prescindere da ogni valutazione circa il carattere “progressista” o “conservatore” dell’atteggiamento della Corte, è certo che in questa materia essa potrà solo “alzare l’asticella” del livello di protezione ma per farlo non avrà più bisogno dell’art. 14.

In ultimo, quando si tratti di libertà negative – e quanto si sta per dire vale in modo paradigmatico per l’obiezione di coscienza al servizio militare – sembra emergere una duplice rilevanza dell’elemento religioso in senso stretto, che rimane invece in secondo piano quando si tratti di facoltà positive. Concentrando l’attenzione su quest’ultimo profilo e lasciando in sospenso, per il momento, il tema della non discrimi-

¹²³ Cfr. *supra*, § 2-1.

¹²⁴ Per un caso isolato di obiezione di coscienza del farmacista alla vendita di farmaci anticoncezionali si veda invece *Pichon et Sajous c. Francia* (Sez. III), ric. 49853/99, dec. 2 ottobre 2001: in quell’occasione la Corte, muovendo dalla consueta premessa che dalla sfera di protezione dell’art. 9 l’atto motivato dalle proprie convinzioni religiose che non ne costituisca tuttavia diretta estrinsecazione, affermava che «*as long as the sale of contraceptives is legal and occurs on medical prescription nowhere other than in a pharmacy, the applicants cannot give precedence to their religious beliefs and impose them on others as justification for their refusal to sell such products, since they can manifest those beliefs in many ways outside the professional sphere*».

nazione¹²⁵, si è già avuto modo di rilevare la fermezza con cui la Corte si è opposta all'imposizione di atti a contenuto o con connotazioni religiose da parte dello stato: in questi casi, nei quali la sfera dell'illecito sembra definibile con sufficiente precisione, emerge un primo profilo di rilevanza dell'elemento religioso, che opera quale oggetto del rifiuto individuale (di sottomettersi a un obbligo imposto dalla legge) e lo rende particolarmente meritevole di tutela¹²⁶. Quando infatti il contenuto dell'imposizione non abbia connotazioni religiose – ciò che si verifica tipicamente per il servizio militare obbligatorio – la posizione dell'obiettore perde peso nel bilanciamento tra interessi contrapposti e il perimetro della sfera di garanzia costruita sull'art. 9 diventa nuovamente sfumato. Anche in queste ipotesi tuttavia l'intervento dello specifico religioso a comporre la singola fattispecie è determinante, poiché sembra operare una sorta di “presunzione di meritevolezza” della convinzione, che entra in gioco solo quando siano coinvolte le opinioni personali nel campo del religioso. In questi casi l'attributo («religioso») incide non sull'oggetto dell'obbligo bensì sulle convinzioni che fondano il rifiuto di adempiervi e, reciprocamente a quanto avviene nella prima ipotesi, contribuisce a ricondurre la posizione dell'obiettore all'interno della tutela convenzionale.

In ogni caso, è di prima evidenza che alla luce di quanto sopra recupera rilevanza la distinzione tra religioso e non religioso, che pure in termini generali non ricopre un ruolo centrale nell'economia complessiva della tutela apprestata dall'art. 9, poiché di solito risulta assorbita dall'esame relativo alla serietà delle convinzioni personali che fondano la contrapposizione del singolo all'interesse fatto valere dallo stato¹²⁷. Di fronte alla necessità di operare tale distinzione in via implicita o esplicita, la giurisprudenza europea si è affidata al solido appiglio costituito dall'esistenza di uno specifico religioso istituzionalizzato e dotato di apparenza esterna (che diventa, nel percorso argomentativo della Commissione, rilevanza giuridica): in due casi, nei quali i ricorrenti (condannati per renitenza alla leva) avevano opposto le proprie convinzioni pacifiste o di natura politica all'obbligo di svolgere il servizio civile sostitutivo – contestavano pertanto l'intero sistema, fondato sull'obbligazione alternativa servizio militare/servizio civile – e facevano valere davanti alla Commissione anche la differenza di trattamento rispetto a coloro che fondassero il rifiuto su convinzioni di natura religiosa (in partico-

¹²⁵ Sul quale si veda *infra*, § 3-2.

¹²⁶ Così, in particolare, nei casi *Buscarini e altri c. San Marino* (GC), cit., e *Alexandridis c. Grecia* (Sez. I), cit.: cfr. *supra*, § 2-1.

¹²⁷ Cfr. *supra*, cap. II, § 2-1, e § 2-1 (in particolare nota 69) di questo stesso capitolo.

lare rispetto ai Testimoni di Geova, ai quali era invece consentito assumere la posizione di “obiettore totale”), questa ha ritenuto che l'appartenenza a un'organizzazione religiosa come quella in parola potesse essere considerata indice di «genuinità» delle convinzioni personali addotte a sostegno dell'obiezione¹²⁸.

Quanto invece alla possibilità di fondare sull'art. 9 la tutela dell'obiettore a prescindere dal confronto con altri soggetti in posizione comparabile, la Commissione ha negato sin dalle prime pronunce che il terreno di operatività della norma in esame si estendesse fino a questo punto, sia quando l'obiezione fosse opposta da ministri di culto¹²⁹, sia qualora l'obiettore non rivestisse tale qualifica¹³⁰; sia quando si fondasse su convinzioni religiose, sia qualora trovasse ragione in opzioni ideologiche di altro genere¹³¹. Il perno delle argomentazioni della Commissione, che quest'ultima ha sempre uti-

¹²⁸ Cfr. su questo punto GOMIEN, D. – HARRIS, D. – ZWAAK, L., *Law and practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter*, cit., pp. 270 s. e, in giurisprudenza, *N. c. Svezia* (Comm.), ric. 10410/83, dec. 11 ottobre 1984: «[t]he Commission notes that members of Jehovah's Witnesses adhere to a comprehensive set of rules of behaviour which cover many aspects of everyday life. Compliance with these rules is the object of strict informal social control amongst members of the community. One of these rules requires the rejection of military and substitute service. It follows that membership of Jehovah's Witnesses constitutes strong evidence that the objections to compulsory service are based on genuine religious convictions. No comparable evidence exists in regard to individuals who object to compulsory service without being members of a community with similar characteristics. The Commission therefore finds that membership of such a religious sect as Jehovah's Witnesses is an objective fact which creates a high degree of probability that exemption is not granted to persons who simply wish to escape service, since it is unlikely that a person would join such a sect only for the purpose of not having to perform military or substitute service. The same high probability would not exist if exemption was also granted to individuals claiming to have objections of conscience to such service or to members of various pacifist groups or organisations».

Conforme su questo punto, seppure espressa in un contesto più articolato (che affrontava anche la questione della differenza di trattamento tra il ricorrente, obiettore totale dal momento della chiamata, e coloro che invece si fossero dichiarati tali solo dopo aver iniziato a prestare il servizio civile sostitutivo), l'opinione della Commissione nel caso *Raninen c. Finlandia* (Comm.), ric. 20972/92, dec. 7 marzo 1996.

¹²⁹ *Grandrath c. Repubblica Federale di Germania* [Comm.], ric. 2299/64, rapp. 12 dicembre 1966; in questo caso la Commissione ha altresì ritenuto che la differenza di trattamento tra i ministri di culto dei Testimoni di Geova (cui apparteneva il ricorrente) e quelli delle confessioni maggioritarie, cui era consentito rifiutarsi di prestare anche il servizio civile sostitutivo, trovasse una ragionevole giustificazione nel maggiore impegno richiesto ai secondi, presumibilmente incompatibile con ogni forma di occupazione a tempo pieno. La fattispecie è stata esaminata *ex professo* da MARGIOTTA BROGLIO, F., *La protezione internazionale della libertà religiosa nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 199 ss.; JACOBS, F. G. – OVEY, C. – WHITE, R., *The European Convention on Human Rights*, cit., pp. 314 s.

¹³⁰ Cfr. *G. Z. c. Austria* (Comm.), ric. 5591/72, dec. 2 aprile 1973 e, più chiaramente, *X. c. Repubblica Federale di Germania* (Comm.), ric. 7705/76, dec. 5 luglio 1977: «according to the Convention conscientious objection does not imply a right to be exempted from substitute civilian service». Cfr. inoltre *Conscientious objectors c. Danimarca* (Comm.), ric. 7565/76, dec. 7 marzo 1977, in cui la Commissione ha escluso che gli obiettori di coscienza che svolgessero il servizio civile sostitutivo potessero fondare sulla Convenzione europea la pretesa di ottenere un trattamento giuridico ed economico analogo a quello di coloro che prestassero il servizio militare di leva; analogamente, con specifico riguardo alla durata del servizio, *Autio c. Finlandia* (Comm.), ric. 17086/90, dec. 6 dicembre 1991.

¹³¹ Cfr. *N. c. Svezia* (Comm.), cit.; *Raninen c. Finlandia* (Comm.), cit.; *A. c. Svizzera* (Comm.), ric. 10640/83, dec. 9 maggio 1984; *Peters c. Paesi Bassi* (Comm.), ric. 22793/93, dec. 30 novembre 1994.

lizzato per evitare il confronto con la tematica in esame, è sempre stato l'art. 4 Conv. e in particolare la clausola di salvezza che tale disposizione riserva al servizio militare, che nella giurisprudenza europea è stata reindirizzata e piegata verso scopi ultronei rispetto a quelli che ne avevano accompagnato l'inclusione nell'art. 4¹³². In ogni caso, anche nelle ultime pronunce della Commissione non è dato rintracciare alcuna apertura¹³³.

La Corte, dopo una pronuncia interlocutoria che non forniva indicazioni univoche (se non, forse, l'esistenza della volontà di non fornirle)¹³⁴, un'altra relativa a una fattispecie in cui rilevava primariamente non tanto la condanna penale dell'obiettore di coscienza quanto le conseguenze civili di quella¹³⁵, e un'altra ancora che investiva la questione in esame solo in via tangente¹³⁶, di recente si è finalmente risolta a fare un'applicazione incisiva dell'art. 9 in questa materia: le tre "sentenze gemelle" del 2009 emesse nei riguardi dell'Austria hanno definitivamente superato la giurisprudenza

¹³² L'art. 4 Conv. pone un «*Divieto di schiavitù e del lavoro forzato*» stabilendo al § 2 che «[n]essuno può essere costretto a compiere un lavoro forzato o obbligatorio» ma precisando subito dopo che «[n]on è considerato "lavoro forzato o obbligatorio" ai sensi del presente articolo [...] ogni servizio di carattere militare o, nel caso di obiettori di coscienza nei paesi nei quali l'obiezione di coscienza è riconosciuta legittima, un altro servizio sostitutivo di quello militare obbligatorio». Su questa clausola, che ha il solo scopo di delimitare la nozione di lavoro forzato e la cui portata si esaurisce pertanto all'interno dello stesso art. 4 – a queste conclusioni arriverà, da ultimo, anche la Corte: cfr. *infra* – si è invece fondata tutta la giurisprudenza della Commissione, sia escludendo (correttamente) che il servizio civile sostitutivo possa essere considerato lavoro forzato, sia desumendo (meno correttamente) dal tenore del § 2 che gli estensori della Convenzione dessero per presupposta l'esistenza di ordinamenti che legittimamente non consentivano l'obiezione di coscienza al servizio militare (cfr. *Grandrath c. Repubblica Federale di Germania* [Comm.], cit.).

Sull'art. 4 Conv. possono vedersi MALINVERNI, G., *sub Article 4*, in *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire*, cit., pp. 177 ss.; BOSCHIERO, N., *sub Art. 4*. Proibizione della schiavitù e del lavoro forzato, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 77 ss.

¹³³ Cfr. da ultimo *Heudens c. Belgio* (Comm.), ric. 24630/94, ric. 22 maggio 1995, spec. § 4.

¹³⁴ *Tsirlis and Kouloumpas c. Grecia* (C), cit. Il caso, che riguardava due ministri di culto dei Testimoni di Geova – che lamentavano diverse violazioni della Convenzione per essere stati condannati a pena detentiva dopo aver rifiutato di svolgere il servizio militare, nonostante vi avessero diritto secondo giurisprudenza consolidata – è stato risolto dalla Corte accertando una violazione dell'art. 5 che non trovava una base legale nell'ordinamento greco, ritenendo assorbiti i profili di rilevanza degli artt. 9 e 14: non va dimenticato che la pronuncia in esame è del 1997, e risale pertanto a un periodo nel quale i giudici europei si muovevano ancora con estrema prudenza quando si confrontavano con fattispecie che coinvolgevano la differenza di *status* tra le confessioni maggioritarie e quelle di minoranza.

¹³⁵ *Thlimmenos c. Grecia* (GC), ric. 34369/97, sent. 6 aprile 2000: su questa pronuncia, che riveste invece un'importanza centrale nel quadro della giurisprudenza in materia di non discriminazione, si tornerà *infra*, § 3-2.

¹³⁶ *Ülke c. Turchia* (Sez. II), ric. 39437/98, sent. 24 gennaio 2006: il ricorrente, membro e rappresentante di un'organizzazione pacifista, lamentava la violazione dei propri diritti per essere stato condannato in sede penale prima per diserzione e incitamento alla diserzione e poi, numerose volte, per disobbedienza agli ordini dell'autorità militare, e per essere stato conseguentemente sottoposto a trattamenti inumani e degradanti. La Corte, accertata una violazione dell'art. 3 («*Divieto della tortura*»), ritiene non necessario esaminare il caso applicando gli artt. 5, 8 e 9.

Grandrath – quarant’anni non sono passati invano – e lo hanno fatto utilizzando l’art. 14 come “trampolino di lancio”¹³⁷.

Su quella base e da quel momento, se si esclude una pronuncia isolata in cui la Corte sembra quasi aver considerato pretestuose le ragioni addotte dal ricorrente¹³⁸, la giurisprudenza in materia si compone esclusivamente di provvedimenti che accertano violazioni dell’art. 9, in quantità tale da potersi già parlare di consolidamento¹³⁹.

Il punto di avvio di questo nuovo corso della Corte è costituito dalla sentenza *Bayatyan*: rovesciando l’esito del giudizio di prima istanza¹⁴⁰, la Grande Camera rifiuta espressamente di mantenere in vita la lettura combinata degli artt. 9 e 4¹⁴¹ e, richiamando la dottrina del «*living instrument*»¹⁴², afferma la necessità di riconsiderare la giuri-

¹³⁷ *Gütl c. Austria* (Sez. I), cit.; *Löffelmann c. Austria* (Sez. I), cit.; *Lang c. Austria* (Sez. I), cit. In tutti e tre i casi i ricorrenti, che svolgevano funzioni di ministri di culto in comunità religiose dei Testimoni di Geova, lamentavano violazioni del divieto di discriminazione per motivi religiosi per essere stata negata loro l’esenzione dal servizio militare di leva, in quanto appartenenti a organizzazioni religiose registrate quali semplici «*religious community*» (mentre il diritto austriaco avrebbe richiesto, perché potesse essere concessa l’esenzione, la registrazione come «*religious society*»). Anche su queste pronunce, in ragione della rilevanza primaria che assumono nell’evoluzione giurisprudenziale delle intersezioni tra artt. 9 e 14, si tornerà *infra*, § 3-2.

¹³⁸ *Koppi c. Austria* (Sez. I), cit.: il ricorrente, studente di teologia cui le autorità avevano negato in base alla legge l’esenzione dal servizio civile sostitutivo, lamentava una violazione del divieto di discriminazione (per motivi religiosi) per ragioni identiche a quelle esposte alla nota precedente. L’unica differenza che intercorre tra questa fattispecie e quelle che hanno dato origine alle tre sentenze ivi citate concerne (non tanto la posizione dei rispettivi ricorrenti all’interno delle organizzazioni cui appartenevano – ministri di culto” nei primi tre casi, studente nell’ultimo – quanto) la circostanza che la «*religious community*» cui apparteneva il ricorrente nell’ultimo caso non avesse mai fatto domanda per essere registrata quale «*religious society*».

¹³⁹ Fa eccezione anche la pronuncia di prima istanza *Bayatyan c. Armenia* (Sez. III), cit. (che tuttavia è stata superata da *Bayatyan c. Armenia* [GC], cit.).

¹⁴⁰ *Bayatyan c. Armenia* (Sez. III), cit. In questo caso la Corte si è rifatta alla giurisprudenza tralatizia degli organi di Strasburgo (secondo la quale l’art. 9 non garantisce di per sé il diritto dell’obietto di rifiutarsi di adempiere il servizio militare) e, forte anche dell’espressa clausola di esclusione contenuta a questo proposito nell’art. 4 (cfr. *supra*, nota 132), ha escluso l’esistenza di una violazione; si veda in particolare il § 63: «[a]t the same time, the Court cannot overlook the provisions contained in Article 4 § 3 (b) of the Convention summarised above [...]. In the Court’s opinion, since this Article clearly left the choice of recognising conscientious objectors to each Contracting Party, the fact that the majority of the Contracting Parties have recognised this right cannot be relied upon to hold a Contracting Party which has not done so to be in violation of its Convention obligations. Consequently, as far as this particular issue is concerned, this factor cannot serve a useful purpose for the evolutive interpretation of the Convention. In such circumstances, the Court concludes that Article 9, read in the light of Article 4 § 3 (b), does not guarantee a right to refuse military service on conscientious grounds».

¹⁴¹ Le ragioni che avevano condotto all’inserimento della clausola contenuta nell’art. 4.3, lett. b), secondo la Corte (che chiama in causa i lavori preparatori a sostegno delle proprie argomentazioni), andrebbero individuate nella mera intenzione di specificare la nozione di «lavoro forzato»: la clausola in esame, non riconoscendo né escludendo espressamente il diritto di rifiutarsi di prestare il servizio militare, non potrebbe pertanto avere l’effetto di limitare i diritti garantiti dall’art. 9 (*Bayatyan c. Armenia* [GC], cit., § 100). Il risultato di questa ricostruzione della Corte, in buona sostanza, è che oggi, alla luce dell’ormai mutato contesto giuridico, l’art. 4.3, lett. b) rimane lettera morta.

¹⁴² Cfr. *supra*, § 1, nota 1.

sprudenza precedente¹⁴³ in ragione dell'ormai stabilizzato consenso europeo in questa materia¹⁴⁴. Nonostante la sentenza in esame sia la prima che accerta una violazione dell'art. 9 (considerato isolatamente) in questo campo, e a dispetto del fatto che abbia senza dubbio aperto una nuova direttrice di sviluppo fissando in modo irrevocabile uno *standard*, è necessario essere cauti nell'ascrivere questo risultato all'esercizio di un'opzione forte da parte dei giudici. All'opposto, in questo caso la sentenza appare interamente bilanciata con il peso all'indietro e le cautele spese dalla Corte per mostrare come sia (ormai) possibile un'unica soluzione al nodo dell'obiezione di coscienza al servizio militare sono evidenti, se non ridondanti. Se infatti si considera che all'epoca della violazione contestata solo cinque Stati non si erano ancora dotati di leggi che riconoscessero il diritto in questione; che tuttavia tre di questi lo avevano già contemplato nelle proprie costituzioni (e pertanto, in tali casi, mancavano solo le leggi di applicazione); che dopo l'introduzione del ricorso in esame la stessa Armenia aveva previsto legislativamente la possibilità di essere esentati dal servizio militare per ragione di coscienza¹⁴⁵; che tale diritto trova ormai esplicito riconoscimento non solo nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹⁴⁶ ma anche in altri documenti ufficiali del Consiglio d'Europa e negli orientamenti degli altri organi, al punto che la sua garanzia è diventata condizione di accesso alla stessa organizzazione¹⁴⁷; che la giurisprudenza

¹⁴³ Lo fa in maniera plateale: i §§ 98 ss. sono introdotti dal titolo «[w]hether there is a need for a change of the case-law» e al § 109 la Corte afferma che «[i]n the light of the foregoing and in line with the “living instrument” approach, the Court therefore takes the view that it is not possible to confirm the case-law established by the Commission, and that Article 9 should no longer be read in conjunction with Article 4 § 3 (b). Consequently, the applicant’s complaint is to be assessed solely under Article 9».

¹⁴⁴ Cfr. *Bayatyan c. Armenia* (GC), cit., § 102: «[t]he Court reiterates in this connection that the Convention is a living instrument which must be interpreted in the light of present-day conditions and of the ideas prevailing in democratic States today [...]. Since it is first and foremost a system for the protection of human rights, the Court must have regard to the changing conditions in Contracting States and respond, for example, to any emerging consensus as to the standards to be achieved».

¹⁴⁵ Pertanto, la condanna del ricorrente si configura come un corpo estraneo già all'interno dell'ordinamento dello Stato convenuto: cfr. *Bayatyan c. Armenia* (GC), cit., § 127.

¹⁴⁶ Cfr. *Bayatyan c. Armenia* (GC), cit., § 106: «[i]n Europe, mention should be made of the proclamation in 2000 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, which entered into force in 2009. While the first paragraph of Article 10 of the Charter reproduces Article 9 § 1 of the Convention almost literally, its second paragraph explicitly states that “[t]he right to conscientious objection is recognised, in accordance with the national laws governing the exercise of this right” (see paragraph 57 above). Such explicit addition is no doubt deliberate [...] and reflects the unanimous recognition of the right to conscientious objection by the member States of the European Union, as well as the weight attached to that right in modern European society».

¹⁴⁷ Cfr. *Bayatyan c. Armenia* (GC), cit., § 107: «[w]ithin the Council of Europe, both the PACE and the Committee of Ministers have also on several occasions called on the member States, which had not yet done so, to recognise the right to conscientious objection [...]. Furthermore, recognition of the right to conscientious objection became a pre-condition for admission of new member States into the organi-

del Comitato delle Nazioni Unite per i Diritti umani, confrontandosi con l'interpretazione del Patto internazionale sui Diritti civili e politici¹⁴⁸, ha ormai abbandonato la lettura congiunta degli artt. 8 e 18 (corrispondenti, e pressoché identici nel disposto, agli artt. 4 e 9 della Convenzione)¹⁴⁹; tutto ciò considerato, dicevamo, si è portati a leggere nella sentenza della Terza Sezione i segni di una giurisprudenza anacronistica in massimo grado e nella pronuncia della Grande Camera, di conseguenza, una scelta più che obbligata, quasi un atto dovuto.

Comunque la si voglia intendere, è un fatto che la giurisprudenza *Bayatyan* non sia rimasta senza seguito: anche in successive occasioni la Corte ha ribadito come l'art. 9 (non preveda espressamente, ma) fonda il diritto di essere esentati dal servizio militare per ragioni di coscienza, rendendo così necessario accertare caso per caso, secondo la regola generale che opera per la tutela convenzionale della libertà religiosa «negati-

sation [...] In 2001 the PACE, having reiterated its calls made previously, stated specifically that the right to conscientious objection was a fundamental aspect of the right to freedom of thought, conscience and religion enshrined in the Convention [...]. In 2010 the Committee of Ministers, relying on the developments in the UNHRC case-law and the provisions of the European Union Charter of Fundamental Rights, also confirmed such interpretation of the notion of freedom of conscience and religion as enshrined in Article 9 of the Convention and recommended that the member States ensure the right of conscripts to be granted conscientious objector status».

¹⁴⁸ Sul punto cfr. *supra*, cap. I, nota 14. In ogni caso, a stupire non è di per sé il richiamo al diritto estraneo al sistema del Consiglio d'Europa, quanto il peso specifico che tale «delega» assume nel quadro generale della decisione. Come hanno messo in luce anche voci interne alla Corte di Strasburgo, infatti, è chiaro che nella definizione della propria giurisprudenza quest'ultima faccia ricorso anche al «diritto degli Stati membri della Convenzione, sentenze di altre corti sorelle o di corti nazionali influenti, considerate di alto livello nelle opinioni dei giuristi, convenzioni internazionali, perfino atti di organi internazionali che abbiano peso sul piano delle relazioni internazionali (o europee): nella misura in cui sono pertinenti all'interpretazione della Convenzione, tutte queste fonti vengono prese in considerazione dal giudice europeo nel decidere singoli casi, e tutte possono contribuire alla creazione di nuova giurisprudenza, o al mantenimento e alla modifica della giurisprudenza esistente»: così ROZAKIS, C., *Il giudice europeo come comparatista*, in *Giudici e diritto straniero. La pratica del diritto comparato. Il giudice come comparatista*, a cura di B. MARKESINIS, J. FEDTKE, Bologna, Il Mulino, 2009, p. 449. In questo senso si veda anche DE VERGOTTINI, G., *Oltre il dialogo tra le Corti. Giudici, diritto straniero, comparazione*, cit., p. 184.

¹⁴⁹ Cfr. *Bayatyan c. Armenia* (GC), cit., § 105: «[t]he Court would further point out the equally important developments concerning recognition of the right to conscientious objection in various international fora. The most notable is the interpretation by the UNHRC of the provisions of the ICCPR (Articles 8 and 18), which are similar to those of the Convention (Articles 4 and 9). Initially the UNHRC adopted the same approach as the European Commission, excluding the right of conscientious objection from the scope of Article 18 of the ICCPR. However, in 1993, in its General Comment No. 22, it modified its initial approach and considered that a right to conscientious objection could be derived from Article 18 of the ICCPR inasmuch as the obligation to use lethal force might seriously conflict with the freedom of conscience and the right to manifest one's religion or belief. In 2006 the UNHRC explicitly refused to apply Article 8 of the ICCPR in two cases against South Korea concerning conscientious objectors and examined their complaints solely under Article 18 of the ICCPR, finding a violation of that provision on account of the applicants' conviction for refusal to serve in the army for reasons of conscience».

Sull'art. 18 del Patto internazionale del 1966 si veda in particolare, in aggiunta alla dottrina indicata *supra*, cap. I, nota 14, TAHZIB, B. G., *Freedom of religion or belief: ensuring effective international legal protection*, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 1996, pp. 307 ss.

va»¹⁵⁰, se le convinzioni addotte dall'individuo siano sufficientemente serie e coerenti per fondare quella pretesa¹⁵¹.

Così, nel caso *Erçep*¹⁵² la Corte ha ricalcato pedissequamente i passaggi chiave della sentenza *Bayatyan* e, ritenendo che di fronte alla serietà delle convinzioni religiose del ricorrente lo Stato convenuto non si fosse adoperato per realizzare un equo bilanciamento tra le esigenze del corpo sociale e quelle dell'individuo, ha accertato una violazione dell'art. 9¹⁵³. Lo stesso è a dirsi per le successive pronunce che, trattando fattispecie pressoché identiche, si sono limitate a seguire quell'orientamento senza aggiungergli alcunché di rilievo¹⁵⁴.

Il rapido esame della giurisprudenza della Corte in questa materia¹⁵⁵ consente pertanto di individuare alcuni punti fermi ma al contempo solleva numerose perplessità. Tra i primi, è certo che oggi lo *standard* vincolante per gli Stati membri imponga loro di prevedere e disciplinare l'obiezione di coscienza al servizio militare, così come è certo che alcune affermazioni rinvenibili nelle pronunce appena richiamate siano trasferibili anche in altri contesti e, teoricamente, possano essere utilizzate per ogni ipotesi di obiezione di coscienza: così, soprattutto, quella che richiede ai Paesi membri di operare un equo bilanciamento tra le esigenze del singolo (obietto) e quelle della collettivi-

¹⁵⁰ Cfr. *supra*, nota 56.

¹⁵¹ Cfr. *Bayatyan c. Armenia* (GC), cit., § 110: «[i]n this respect, the Court notes that Article 9 does not explicitly refer to a right to conscientious objection. However, it considers that opposition to military service, where it is motivated by a serious and insurmountable conflict between the obligation to serve in the army and a person's conscience or his deeply and genuinely held religious or other beliefs, constitutes a conviction or belief of sufficient cogency, seriousness, cohesion and importance to attract the guarantees of Article 9 [...]. Whether and to what extent objection to military service falls within the ambit of that provision must be assessed in the light of the particular circumstances of the case».

¹⁵² *Erçep c. Turchia* (Sez. II): anche in questo caso il ricorrente apparteneva ai Testimoni di Geova, circostanza che ha consentito alla Corte di affermare la serietà delle sue convinzioni senza spendersi in ulteriori approfondimenti.

¹⁵³ Cfr. *Erçep c. Turchia* (Sez. II), § 64: «[l]a Cour considère qu'un tel système ne ménage pas un juste équilibre entre l'intérêt de la société dans son ensemble et celui des objecteurs de conscience. En conséquence, elle juge que les peines qui ont été infligées au requérant alors que rien n'était prévu pour tenir compte des exigences de sa conscience et de ses convictions ne peuvent passer pour une mesure nécessaire dans une société démocratique».

¹⁵⁴ *Bukharatyan c. Armenia* (Sez. III), cit.; *Tsaturyan c. Armenia* (Sez. III), cit.; *Feti Demirtaş c. Turchia* (Sez. II), cit.

¹⁵⁵ Materia che sembra destinata a un naturale esaurimento, in ragione del consenso unanime riscontrabile sul punto a livello europeo: una volta decisi i ricorsi ancora oggi pendenti – che condurranno, probabilmente, ad altre sentenze ricalcate sul modello-*Bayatyan* – sopravvivranno solo le controversie relative ai cosiddetti “obiettori totali” e quelle scaturenti da violazioni isolate (prodotesi cioè “per sbaglio”, quali corpi estranei all'interno di ordinamenti che già riconoscono l'obiezione di coscienza al servizio militare).

tà¹⁵⁶.

Destano perplessità, invece, i larghi margini di indeterminatezza che la Corte ha inteso mantenere: non è chiaro, per esempio, quali siano i criteri per svolgere l'operazione di *balancing* di cui si è detto poco sopra, così che l'unica certezza sembra essere ancora una volta il riconoscimento agli Stati di un margine di apprezzamento la cui ampiezza procede in modo inversamente proporzionale alla larghezza del consenso esistente nella singola materia o sotto-materia¹⁵⁷. Ancora, nelle motivazioni della Corte ha assunto un peso teorico determinante la serietà delle opinioni dei ricorrenti¹⁵⁸, e in concreto i giudici non hanno avuto difficoltà a riconoscerla poiché tutte le fattispecie concernevano Testimoni di Geova: tuttavia, anche ipotizzando che in futuro la Corte si mostri molto elastica su questo punto specifico, forse sarebbe stato auspicabile un atteggiamento meno arretrato che, anche in considerazione dell'alone di anacronismo che circonda l'idea stessa di obbligatorietà del servizio militare, riservasse un peso specifico minore (e, soprattutto, non determinante) alla "qualità" delle opinioni personali.

Più in generale, emerge l'amara considerazione di una giurisprudenza più che timida, che in questa materia ha sfruttato il solido appiglio normativo costituito dall'art. 4 Conv. per arroccarsi fino all'ultimo (e forse oltre) su posizioni di retroguardia e ha atteso che le "foglie secche" cadessero da sé, rinunciando a farsi precursora del cambiamento – ciò che avrebbe potuto fare già da qualche anno in modo cauto, a mezzo di considerazioni incidentali e inviti più o meno impliciti agli Stati membri più arretrati affinché si allineassero con la maggioranza che di anno in anno si andava irrobustendo – e ad innalzare in prima persona la soglia condivisa di tutela della libertà negativa di convinzione in questo campo.

¹⁵⁶ Si veda per tutte *Bayatyan c. Armenia* (GC), cit., § 124, cit.: «[t]hus, the system existing at the material time imposed on citizens an obligation which had potentially serious implications for conscientious objectors while failing to allow any conscience-based exceptions and penalising those who, like the applicant, refused to perform military service. In the Court's opinion, such a system failed to strike a fair balance between the interests of society as a whole and those of the applicant. It therefore considers that the imposition of a penalty on the applicant, in circumstances where no allowances were made for the exigencies of his conscience and beliefs, could not be considered a measure necessary in a democratic society».

¹⁵⁷ Cfr. *supra*, cap. II, § 2-3.

¹⁵⁸ Anche in questo caso, si veda per tutte *Bayatyan c. Armenia* (GC), cit., § 124: «[t]he Court cannot overlook the fact that, in the present case, the applicant, as a member of Jehovah's Witnesses, sought to be exempted from military service not for reasons of personal benefit or convenience but on the ground of his genuinely held religious convictions». Analogamente, *Bukharatyan c. Armenia* (Sez. III), cit., § 48; *Tsaturyan c. Armenia* (Sez. III), cit., § 44; *Feti Demirtaş c. Turchia* (Sez. II), cit., § 109.

2-5. (segue) *I diritti dei genitori e l'istruzione pubblica: l'art. 2 Prot. 1. In particolare: il caso del crocifisso.*

Tra le norme che non riuscirono a trovare immediata collocazione nel corpo della Convenzione in ragione delle delicate questioni che intersecavano e furono pertanto relegate nel testo di successivi protocolli addizionali¹⁵⁹, rileva in modo particolare ai nostri fini l'art. 2 del Primo Protocollo, unica disposizione – in aggiunta all'art. 9 – ad apprestare una tutela specifica e diretta della libertà di convinzione in materia religiosa¹⁶⁰.

Lasciando da parte alcune questioni generali che, seppure propedeutiche sotto alcuni profili a quelle che si affronteranno tra breve, non attingono specificamente il piano della libertà di convinzione¹⁶¹, è possibile rilevare di primo acchito come l'art. 2,

¹⁵⁹ In generale sul punto cfr. *supra*, cap. I, nota 24.

¹⁶⁰ A dimostrazione delle difficoltà che accompagnarono la redazione dell'art. 2 e il suo inserimento nel corpo del Primo Protocollo si possono ricordare le sei riserve poste all'articolo in esame da Svezia, Grecia, Malta, Portogallo, Turchia e Regno Unito, le due dichiarazioni contestuali alla sottoscrizione apposte da Irlanda e Paesi Bassi e la dichiarazione interpretativa espressa dalla Repubblica Federale Tedesca all'atto del deposito dello strumento di ratifica: cfr. MOR, G. – CAMERLENGO, Q. – VIGEVANI, G. E., *sub Art. 2. Diritto all'istruzione*, cit., p. 829. Un esame approfondito del processo di redazione e adozione della norma in esame è stato condotto, sulla scorta dei lavori preparatori, da MARGIOTTA BROGLIO, F., *La protezione internazionale della libertà religiosa nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 85 ss., e ivi pertanto si rinvia sul punto (si veda specialmente, a proposito delle riserve, pp. 125 ss.).

Sulla disposizione in esame e, in generale, sulle modalità di garanzia del diritto all'istruzione in maniera rispettosa delle convinzioni filosofiche e religiose dei genitori, si vedano (in aggiunta ai due contributi appena richiamati) BOISSON DE CHAZOURNES, L. – DUPUY, P.-M., *sub Article 2*, cit.; ERRERA, R., *La Convention et les problèmes de la laïcité et de l'enseignement*, in *Rev. dr. hom.*, 1970, pp. 572 ss.; WILDHABER, L., *Right to education and parental rights*, in *The european system for the protection of human rights*, cit., pp. 531 ss.; SAPIENZA, R., *Il diritto all'istruzione nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. giur. scuola*, 1995, pp. 935 ss.; MUSSELLI, L., *Le norme europee a tutela della libertà religiosa. Problemi di interpretazione*, in *Pol.*, 1975, pp. 306 ss.; FERRANTI, G. – GRAMENTIERI, V., *Diritto all'istruzione e pluralismo. Profili internazionali*, in *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica*, a cura di A. RAVÀ, Milano, Giuffrè, 1981, pp. 839 ss.; FERRANTI, G., *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e diritto all'istruzione*, in *Riv. dir. eur.*, 1982, pp. 355 ss.

¹⁶¹ In particolare non interessa esaminare nel dettaglio le ragioni che condussero alla formulazione “in negativo” dell'art. 2 – «*Il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno*» – né determinare, sulla scorta di quella disposizione, fino a che punto si estendano eventuali obblighi statali di approntare un sistema di istruzione pubblico, gratuito, obbligatorio, e secondo quali modalità concrete debbano essere declinati tali attributi; né, ancora, analizzare il rapporto tra istruzione pubblica e istruzione privata (anche) confessionale e l'eventuale impegno economico dello stato a sostegno di quest'ultima (per tutte tali questioni, si rinvia ai contributi citati alla nota precedente e agli ulteriori riferimenti bibliografici ivi presenti). A quest'ultimo proposito si segnala solo, in termini estremamente generali, che la giurisprudenza di Strasburgo si è sempre espressa nel senso che l'art. 2 non fonda alcun impegno statale a sovvenzionare l'istituzione e la conduzione di scuole religiosamente o filosoficamente orientate, rimanendo liberi i Paesi membri di decidere in autonomia a quale regime sottoporre gli istituti d'istruzione di tendenza (e salva, ovviamente, ogni considerazione sotto il profilo del divieto di discriminazione tra una “tendenza” e l'altra): cfr. *40 Mothers c. Svezia* (Comm.), ric. 6853/74, dec. 9 marzo 1977, § 2.b, là dove la Commissione afferma che «[a]rt. 2 of the Protocol does not go as far as to oblige the High Contracting Parties to subsidise any private education or teaching [...]. A refusal of a State to grant subsidies for the establishment and running of private education is therefore not incompatible with the requirements of Art. 2 of the Protocol».

nel sancire il «*diritto all'istruzione*», presupponga il carattere bidirezionale della posizione soggettiva in parola – che comprende da una parte la libertà di insegnamento e dall'altra il diritto di ricevere un'istruzione¹⁶² – che, anche nella sua accezione passiva, deve essere inteso in armonia con lo scopo e le altre norme della Convenzione e pertanto impone non già un'istruzione “purchè sia” bensì un pieno diritto di accesso a un sistema scolastico pluralista, aperto, orientato a sviluppare le capacità di giudizio critico dei singoli¹⁶³.

Il carattere pluralista che deve assumere lo svolgimento di ogni funzione assunta dallo stato nel campo dell'istruzione – impregiudicata, come si è visto, la questione di definire quale debba essere la soglia minima di coinvolgimento che coincide con i compiti che lo stato è tenuto a svolgere in prima persona – discende inoltre dall'immediato prosieguo della disposizione: imponendo di «*rispettare il diritto dei genitori a provvedere a tale educazione e a tale insegnamento secondo le loro convinzioni*», la norma in esame esclude *in re ipsa* che i contenuti e/o le modalità dell'insegnamento fornito dallo stato possano essere definiti in conformità a uno o più specifici orientamenti religiosi o filosofici, poiché l'adesione più o meno esplicita a questi ultimi integrerebbe automaticamente il mancato rispetto delle convinzioni dei genitori che non li condividano¹⁶⁴.

Le posizioni giuridiche soggettive tutelate dal primo e dal secondo periodo della disposizione, quindi, sono strettamente correlate e parzialmente sovrapposte ma al contempo nettamente distinguibili¹⁶⁵: da una parte si tratta del diritto di tutti ad avere

¹⁶² Altri diritti che presentano la stessa configurazione bifronte, la hanno vista espressamente riconosciuta nel testo della Convenzione: così per esempio l'art. 10.1 – ai sensi del quale «*Ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee [...]*» e, sul punto, CARETTI, P., *sub Art. 10. Libertà d'espressione*, cit., pp. 338 ss.

¹⁶³ In questo senso MOR, G. – CAMERLENGO, Q. – VIGEVANI, G. E., *sub Art. 2. Diritto all'istruzione*, cit., p. 831. Nella medesima prospettiva si può affermare che solo la formazione e la perpetuazione di (una coscienza individuale e pertanto di) un'opinione pubblica liberamente e pluralisticamente formatasi consentano la sopravvivenza di una democrazia che non sia solo una facciata istituzionale e che, pertanto, «un'educazione pluralista si dimostra condizione ineliminabile di un'istruzione pubblica orientata alla democrazia»: così RICCA, M., *Chi vuole il crocifisso? Domande semplici, democrazia interculturale, fede personale*, in *St. Ch.*, novembre 2009, p. 11.

¹⁶⁴ Non potrebbero pertanto trovare legittimo accoglimento le richieste dei genitori aventi a oggetto l'inserimento di specifici insegnamenti confessionali o filosofici nei *curricula* della scuola pubblica, non assumendo a questi fini alcuna rilevanza la distinzione tra scuola dell'obbligo e scuola facoltativa: cfr. ancora *40 Mothers c. Svezia* (Comm.), cit., § 2.b.

¹⁶⁵ In questo senso MOR, G. – CAMERLENGO, Q. – VIGEVANI, G. E., *sub Art. 2. Diritto all'istruzione*, cit., p. 836.

accesso all'istruzione e, dall'altra, del diritto dei genitori a vedere rispettate le proprie convinzioni da parte dello stato nell'educazione impartita a soggetti terzi – i figli – i quali in questo caso sono solo il mezzo, il “reagente” che consente di valutare la legittimità o meno dell'atteggiamento assunto dalla pubblica amministrazione¹⁶⁶.

La giurisprudenza della Corte e della Commissione, inizialmente focalizzatasi soprattutto sulla definizione dell'ambito di operatività della norma (specialmente cercando di delimitare il perimetro definitivo delle «convinzioni religiose e filosofiche» genitoriali¹⁶⁷ e ampliando, di converso, quanto possibile il ventaglio delle funzioni statali nel campo dell'istruzione che soggiacciono all'obbligo di rispettarle¹⁶⁸),

I due piani sono stati sempre tenuti ben distinti anche dalla Corte: cfr. *Campbell e Cosans c. Regno Unito* (C), cit., § 36, laddove si afferma che «*the expression "philosophical convictions" in the present context denotes, in the Court's opinion, such convictions as are worthy of respect in a "democratic society" [...] and are not incompatible with human dignity; in addition, they must not conflict with the fundamental right of the child to education, the whole of Article 2 (P1-2) being dominated by its first sentence*».

¹⁶⁶ Cfr. *Kjeldsen, Busk Madsen e Pedersen c. Danimarca* (C), ricc. 5095/71, 5920/72, 5926/72, sent. 7 dicembre 1976, § 50: «*the second sentence of Article 2 [...] must be read together with the first which enshrines the right of everyone to education. It is on to this fundamental right that is grafted the right of parents to respect for their religious and philosophical convictions*».

¹⁶⁷ Sotto questo profilo, la Corte ha sempre svolto le proprie argomentazioni mantenendo in vita un rigido parallelismo tra la nozione di «convinzion[e]» che rileva ai sensi dell'art. 2 Prot. 1 e quella di «credo» analizzata a proposito dell'art. 9, accomunandole ai fini della individuazione della soglia minima di rilevanza, che coincide in entrambi i casi con un certo livello di cogenza, serietà, coerenza e importanza: cfr. *supra*, cap. II, § 2-1, spec. nota 122, e *Campbell e Cosans c. Regno Unito* (C), cit., § 36, là dove si afferma che «*the word "convictions", taken on its own, is not synonymous with the words "opinions" and "ideas", such as are utilised in Article 10 [...] of the Convention, which guarantees freedom of expression; it is more akin to the term "beliefs" (in the French text: "convictions") appearing in Article 9 [...] - which guarantees freedom of thought, conscience and religion - and denotes views that attain a certain level of cogency, seriousness, cohesion and importance*». Nella stessa sede la Corte è andata oltre, senza tuttavia giungere a una vera e propria definizione, e ha precisato che «*the expression "philosophical convictions" in the present context denotes, in the Court's opinion, such convictions as are worthy of respect in a "democratic society" [...] and are not incompatible with human dignity; in addition, they must not conflict with the fundamental right of the child to education, the whole of Article 2 (P1-2) being dominated by its first sentence*».

Come si vede, si rimane nell'orizzonte di un cammino definitivo che procede più per esclusione che in positivo: così, la Corte ha ritenuto che non fosse ascrivibile (almeno) al piano del «filosofico» la pretesa che i propri figli ricevessero un'istruzione pubblica in una determinata lingua (*"Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium" c. Belgio* [P], cit.). Di converso, con riguardo alle convinzioni dei genitori che contestavano l'utilizzo a fini educativi delle punizioni corporali nel sistema scolastico scozzese, ha affermato che «*[such] views relate to a weighty and substantial aspect of human life and behaviour, namely the integrity of the person, the propriety or otherwise of the infliction of corporal punishment and the exclusion of the distress which the risk of such punishment entails. They are views which satisfy each of the various criteria listed above; it is this that distinguishes them from opinions that might be held on other methods of discipline or on discipline in general*» (*Campbell e Cosans c. Regno Unito* [C], cit., § 36): cfr. sul punto MARGIOTTA BROGLIO, F., *La protezione internazionale della libertà religiosa nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 119 ss.; MOR, G. – CAMERLENGO, Q. – VIGEVANI, G. E., *sub Art. 2. Diritto all'istruzione*, cit., p. 838, e ivi ulteriore bibliografia.

¹⁶⁸ Cfr. *Kjeldsen, Busk Madsen e Pedersen c. Danimarca* (C), cit., § 50: «*[t]he second sentence of Article 2 (P1-2) is binding upon the Contracting States in the exercise of each and every function – it*

ha tuttavia posto in primo piano già nelle prime pronunce gli elementi fondamentali che, intersecando sia il piano dei caratteri che deve rivestire l'istruzione, sia quello relativo alle modalità attraverso le quali si realizza il «rispetto» delle convinzioni genitoriali da parte dello stato, consentono di comporre in unità il disposto dell'articolo in esame.

Tra questi elementi-chiave, attorno ai quali in ragione della loro centralità e trasversalità si sono sempre svolti i passaggi fondamentali dell'interpretazione e dell'applicazione dell'art. 2 Prot. 1, deve essere annoverato innanzitutto il carattere pluralistico dell'educazione, presupposto per lo sviluppo e la conservazione di una «società democratica» quale concepita dalla Convenzione e, in prospettiva diversa, fattore che impegna lo stato ad adoperarsi in prima persona per garantirne la realizzazione, in ragione del peculiare rapporto che lo lega ai soggetti sottoposti al proprio governo¹⁶⁹.

Proprio il pluralismo educativo, inteso non tanto nel senso di pluralità di opzioni – come si è visto, l'art. 2 Prot. 1 non impegna lo stato a utilizzare risorse proprie per sostenere il sistema privato di istruzione – quanto nell'accezione che rimanda ai contenuti dell'insegnamento impartito all'interno delle scuole pubbliche, assurge già nelle prime pronunce della Corte al ruolo di pietra angolare del complesso di obblighi e divieti che l'art. 2 pone in capo ai Paesi membri: non solo infatti, come si è visto poco sopra, il disposto del primo periodo della disposizione in esame è rispettato solo se l'istruzione assicurata a tutti è pluralistica, ma anche il secondo periodo della stessa deve essere inteso soprattutto in funzione di garanzia di tale valore¹⁷⁰. Limitandosi a imporre il «rispetto» delle convinzioni genitoriali e non già, per esempio, richiedendo che delle stesse si «tenga conto»¹⁷¹ o che l'insegnamento sia «conforme» a esse, l'art. 2

speaks of “any functions” – that they undertake in the sphere of education and teaching». In tali funzioni rientrano, per esempio, l'organizzazione e il finanziamento del sistema di istruzione pubblica (Kjeldsen, Busk Madsen e Pedersen c. Danimarca [C], cit., § 50), la definizione e la trasmissione dei contenuti dell'insegnamento non solo con riguardo ai corsi “di religione”, ma con riferimento a tutto il programma educativo statale (Kjeldsen, Busk Madsen e Pedersen c. Danimarca [C], cit., § 51), la redazione dei diversi curricula (Kjeldsen, Busk Madsen e Pedersen c. Danimarca [C], cit., § 53; Efstratiou c. Grecia [C], cit., § 29; Folgerø e altri c. Norvegia [GC], cit., § 84), la predisposizione e l'organizzazione dell'ambiente scolastico (Lautsi e altri c. Italia [GC], cit., §§ 63-65).

¹⁶⁹ Cfr. *Kjeldsen, Busk Madsen e Pedersen c. Danimarca* (C), cit., § 50: «[i]n view of the power of the modern State, it is above all through State teaching that [possibility of pluralism] must be realised».

¹⁷⁰ In questo senso anche MOR, G. – CAMERLENGO, Q. – VIGEVANI, G. E., *sub Art. 2. Diritto all'istruzione*, cit., p. 836.

¹⁷¹ Su questo punto, in particolare, la giurisprudenza della Corte è di difficile comprensione poiché pone il rispetto delle convinzioni genitoriali su un gradino di coerenza più elevato rispetto a quello di un

assegna loro rilevanza non quali elementi primari della fattispecie normativa, sui quali incardinare una posizione soggettiva individuale che assuma priorità su ogni altro interesse nel quadro della disposizione in commento, bensì più semplicemente quale strumento di confronto, pietra di paragone che consente nei singoli casi di sottoporre al collaudo della realtà gli sforzi della compagine statale nel segno di un pluralismo di istruzione sempre più aperto. In altre parole, le convinzioni genitoriali (non solo non devono, ma altresì) non possono trasmigrare dal contesto dell'educazione familiare a quello dell'educazione pubblica, che non può essere religiosamente né filosoficamente orientata¹⁷²: il bene primario che la norma in esame si propone di tutelare non è pertanto il diritto individuale del discente o dei suoi genitori bensì, per mezzo di quello, l'interesse collettivo alla promozione e al mantenimento di un pluralismo educativo¹⁷³ che è concepito quale preconditione indefettibile per la garanzia di una democrazia compiuta¹⁷⁴. E tuttavia, qualora le convinzioni dei genitori possano essere qualificate «religiose» o «filosofiche» e assurgano a quel livello minimo di serietà, cogenza, coerenza e importanza necessario per assumere rilevanza giuridica, un eventuale

ipotetico obbligo *ex parte Status* di tenere conto di esse, distinguendo incomprensibilmente i due piani sulla base di un'implicazione "positiva", una sorta di obbligo di agire, che sarebbe rintracciabile solo nel primo di essi: cfr. per tutte *Efstratiou c. Grecia* (C), cit., § 28, là dove si afferma che «[t]he verb "respect" means more than "acknowledge" or "take into account". In addition to a primarily negative undertaking, it implies some positive obligation on the part of the State».

¹⁷² Talvolta la Corte è parsa concepire il pluralismo dell'istruzione pubblica quale attributo che determina l'impermeabilità del confine che separa scuola e famiglia, nel senso limitato che nessuna convinzione religiosa o filosofica dei genitori e/o degli stessi alunni può legittimamente pretendere una manifesta adesione – fosse anche solo simbolica – da parte dell'istituzione pubblica: così per esempio nella sentenza *Lautsi c. Italia* (Sez. II), cit., § 56, si afferma che «[l]'exposition d'un ou plusieurs symboles religieux ne peut se justifier [...] par la demande d'autres parents qui souhaitent une éducation religieuse conforme à leurs convictions. [...] Le respect des convictions de parents en matière d'éducation doit prendre en compte le respect des convictions des autres parents».

¹⁷³ La ripartizione interna dei pesi e delle priorità emerge con evidenza dalle "sentenze-gemelle" *Efstratiou c. Grecia* (C), cit., e *Valsamis c. Grecia* (C), cit. Rispondendo alle doglianze dei genitori ricorrenti, pacifisti e Testimoni di Geova, che lamentavano il fatto che l'amministrazione scolastica non avesse concesso ai loro figli l'esonero dalla partecipazione alle parate scolastiche commemorative dello scoppio della guerra italo-greca, e avesse successivamente sanzionato la loro assenza con la sospensione dalle attività scolastiche, la Corte afferma: che, per lo scopo che li contraddistingue e per le modalità in cui sono organizzati e si svolgono, tali eventi non paiono contrastare con l'art. 2 Prot. 1 sembrano coerenti sia con un'ispirazione pacifista sia con l'interesse pubblico; che l'obbligo, imposto agli scolari, di presentarsi alla parata non impedisce ai loro genitori, nel loro ruolo naturale di educatori, di mettere in guardia i loro figli e condurli su un cammino di crescita che sia coerente e rispettoso delle loro convinzioni religiose e filosofiche; che nei singoli casi non compete alla Corte verificare la fondatezza delle osservazioni dei ricorrenti che ipotizzino diversi e (a loro modo di vedere) più rispettosi metodi e/o contenuti educativi da trasfondere e applicare nel sistema pubblico di istruzione (cfr. *Efstratiou c. Grecia* [C], cit., §§ 32 ss., e *Valsamis c. Grecia* [C], cit., §§ 31 ss.)

¹⁷⁴ Cfr. *Kjeldsen, Busk Madsen e Pedersen c. Danimarca* (C), cit., § 50: «[t]he second sentence of Article 2 [...] aims in short at safeguarding the possibility of pluralism in education which possibility is essential for the preservation of the "democratic society" as conceived by the Convention».

acclarato contrasto tra queste e l'atteggiamento tenuto dallo stato nello svolgimento delle funzioni assunte nel campo dell'istruzione non solo integrerebbe il mancato «rispetto» di tali convinzioni, ma indicherebbe altresì un (convenzionalmente illegittimo) *deficit* pluralistico.

Nel bilanciamento interno della norma, l'orizzonte pluralistico ha svolto inoltre la funzione di contrappeso per consentire alla Corte di concedere qualcosa in più sul piano degli insegnamenti filosofici o (anche specificamente) confessionali “diffusi” o espressamente previsti nei *curricula* scolastici dei sistemi di istruzione pubblica di diversi paesi del Consiglio d'Europa: già nella sentenza-capostipite *Kjeldsen* i giudici hanno aperto la porta all'insegnamento dello specifico religioso a scuola, escludendo che l'art. 2 Prot. 1 precluda di per sé la possibilità che nel quadro della pubblica istruzione siano trasmessi anche contenuti di natura religiosa o filosofica, precisando tuttavia che la condizione di legittimità degli stessi è che siano impartiti in modo oggettivo, critico e pluralistico, scevro da ogni connotazione o finalità propagandistica¹⁷⁵.

In quell'occasione le considerazioni della Corte miravano a escludere una violazione dell'art. 2 sulla scorta dell'impostazione oggettiva, scientifica, critica che caratterizzava l'insegnamento di educazione sessuale che aveva costituito la ragione dell'iniziativa dei genitori ricorrenti; tuttavia sarebbe ingenuo pensare che già allora tale ragionamento non abbia tenuto conto che in un futuro non molto lontano simili doglianze avrebbero riguardato l'insegnamento di (una determinata) religione nelle

¹⁷⁵ Su quest'ultimo punto la Corte è sempre stata perentoria: nella sentenza *Kjeldsen, Busk Madsen e Pedersen c. Danimarca* (C), cit., § 53, afferma (ricorrendo a formule che utilizzerà in tutta la successiva giurisprudenza in questa materia) che «*Article 2 of the Protocol [...] does not prevent States from imparting through teaching or education information or knowledge of a directly or indirectly religious or philosophical kind. It does not even permit parents to object to the integration of such teaching or education in the school curriculum, for otherwise all institutionalised teaching would run the risk of proving impracticable. In fact, it seems very difficult for many subjects taught at school not to have, to a greater or lesser extent, some philosophical complexion or implications. The same is true of religious affinities if one remembers the existence of religions forming a very broad dogmatic and moral entity which has or may have answers to every question of a philosophical, cosmological or moral nature. [...] Article 2 [...] implies on the other hand that the State, in fulfilling the functions assumed by it in regard to education and teaching, must take care that information or knowledge included in the curriculum is conveyed in an objective, critical and pluralistic manner. The State is forbidden to pursue an aim of indoctrination that might be considered as not respecting parents' religious and philosophical convictions. That is the limit that must not be exceeded*».

Nella successiva sentenza *Hasan and Eylem Zengin c. Turchia* (Sez. II), cit., § 52, la Corte ha precisato che «*the State [...] must take care that information or knowledge included in the curriculum is conveyed in an objective, critical and pluralistic manner, enabling pupils to develop a critical mind with regard to religion [...] in a calm atmosphere which is free of any misplaced proselytism*».

scuole pubbliche, costringendo la Corte a muoversi su un terreno sicuramente più scivoloso.

Già dotata degli strumenti concettuali necessari per avventurarsi anche in quel campo, e assecondata da una timida pronuncia-apripista della Commissione¹⁷⁶, la Corte si occupa *ex professo* di questa materia per la prima volta con la sentenza *Folgerø*, che può essere considerata una sorta di sentenza-*summa* se non altro per il rigore e la completezza con cui la Corte ha ripercorso la giurisprudenza precedente¹⁷⁷. Di fronte al rifiuto statale di concedere l'esonero totale dal corso di «Cristianesimo, Religione e Filosofia» (*KRL*) impartito nelle scuole pubbliche primarie e secondarie di primo grado, la Corte esamina nel dettaglio la normativa concernente i contenuti di tale disciplina e le modalità del suo insegnamento e, sulla scorta di rilievi sia quantitativi (relativi, cioè, alla ripartizione dello «spazio» dedicato all'interno del corso a ciascuno dei tre oggetti di insegnamento) sia qualitativi, ritiene che lo Stato sia venuto meno all'obbligo di impartire un'istruzione pubblica pluralistica, incorrendo pertanto in una violazione dell'art. 2¹⁷⁸.

La sentenza in esame, che pure è sovente indicata come una tappa importante nello sviluppo della giurisprudenza in questa materia, tuttavia non aggiunge (quasi) nulla ai principi e alle regole individuati dalla Corte in precedenza e, di converso, lascia aperte alcune questioni di non poco momento, prima fra tutte la legittimità in generale

¹⁷⁶ *Angeleni c. Svezia* (Comm.), cit.: affrontando la fattispecie – che concerneva il rifiuto dell'amministrazione scolastica di esonerare un'alunna dall'insegnamento di «*religious knowledge*» impartito nelle scuole pubbliche svedesi – sia sotto il profilo dell'art. 2 Prot. 1 sia sotto quello dell'art. 9, la Commissione ha ritenuto che nella prima direzione assumesse rilievo determinante la riserva apposta dalla Svezia all'art. 2 contestualmente alla ratifica dello stesso (cfr. *supra*, nota 160) e, con riguardo all'art. 9, ha fatto ricorso alla (già vista) «clausola di non indottrinamento», affermando (§ 3) che «*[t]he Commission is of the opinion that Article 9 of the Convention affords protection against indoctrination of religion by the State, be it in education at school or in any other activity for which the State has assumed responsibility. The main issue to be determined in the present case is, accordingly, whether it has been established that the second applicant has been subjected to indoctrination of religion at school which would involve a disrespect for her right to freedom of religion as guaranteed by Article 9 para. 1 of the Convention*».

¹⁷⁷ Si veda, in particolare, il puntuale riassunto dei principi generali regolatori della materia: *Folgerø e altri c. Norvegia* (GC), cit., § 84.

¹⁷⁸ Non vale, secondo la Corte, a esonerare lo stato da quell'obbligo o ad affievolirne la portata la circostanza che sia consentito (e finanche ne sia agevolata la possibilità per mezzo di sovvenzioni pubbliche) accedere a un sistema parallelo di istruzione privata: cfr. *Folgerø e altri c. Norvegia* (GC), cit., § 101, là dove si afferma che «*[a]ccording to the Government, it would have been possible for the applicant parents to seek alternative education for their children in private schools, which were heavily subsidised by the respondent State, as it funded 85% of all expenditure connected to the establishing and running of private schools. However, the Court considers that, in the instant case, the existence of such a possibility could not dispense the State from its obligation to safeguard pluralism in State schools which are open to everyone*».

di uno specifico insegnamento religioso impartito nelle scuole pubbliche. A questo proposito, emerge tuttavia con sufficiente chiarezza dalle considerazioni della Corte l'idea che la predisposizione di un corso scolastico che abbia a oggetto una determinata dottrina confessionale (e non il fatto religioso indifferenziato) possa essere considerato legittimo alla duplice condizione che sia consentito l'esonero totale e che le altre materie non siano oggetto di insegnamento religioso diffuso: siano, cioè, impartite in modo critico, pluralistico e oggettivo.

Tale conclusione è rafforzata anche dall'esame della sentenza *Hasan e Eylem Zengin*¹⁷⁹, che peraltro è interessante soprattutto per una ragione diversa: per la prima volta la Corte istituisce espressamente un legame, un ponte tra la giurisprudenza in questa materia e le proprie sentenze precedenti che avevano affrontato il tema della neutralità dello stato nel campo del religioso, riaffermando in questo nuovo contesto il divieto per lo stato di esprimersi sulla legittimità delle credenze di fede¹⁸⁰.

Questa apertura dell'orizzonte interpretativo dell'art. 2 ha costituito il presupposto che ha consentito alla Corte di confrontarsi, opportunamente attrezzata, con il tema inedito concernente l'esposizione di simboli religiosi nelle aule delle scuole pubbliche; tema che, è opportuno anticiparlo subito, ha impegnato i giudici europei negli ultimi anni al punto da diventare un vero e proprio "campo di battaglia"¹⁸¹ e ha fornito alla Corte la (sfortunata) occasione per pronunciare due sentenze molto diverse,

¹⁷⁹ *Hasan and Eylem Zengin c. Turchia* (Sez. II), cit. Esaminando il sistema turco d'istruzione pubblica, che prevedeva l'insegnamento obbligatorio di «Cultura religiosa ed etica» ammettendo l'esonero solo a seguito di apposita domanda dei genitori di religione ebraica o cristiana, la Corte accertava una violazione dell'art. 2 poiché, anche ammettendo l'efficacia del sistema di esenzione, questo presentava (almeno) due profili di incompatibilità con il disposto convenzionale (con riferimento anche all'art. 9): non consentiva la medesima possibilità per i genitori che non appartenessero alle confessioni citate e costringevano i richiedenti a manifestare la propria appartenenza religiosa, in contrasto con la giurisprudenza della stessa Corte (cfr. sul punto *supra*, § 2-1).

¹⁸⁰ Cfr. *Hasan and Eylem Zengin c. Turchia* (Sez. II), cit., § 54: «[t]he Court reiterates that it has always stressed that, in a pluralist democratic society, the State's duty of impartiality and neutrality towards various religions, faiths and beliefs is incompatible with any assessment by the State of the legitimacy of religious beliefs or the ways in which those beliefs are expressed (see *Manoussakis and Others v. Greece* [...], and *Hasan and Chaush v. Bulgaria* [GC], [...]). Further, the State does not need to take measures to ensure that religious communities remain or are brought under a unified leadership (see *Serif v. Greece* [...])». Sul tema della neutralità, anche con qualche anticipazione relativa alla tematica propria di questa sede, cfr. diffusamente *supra*, cap. II, § 1-4).

¹⁸¹ Le tensioni emergenti dal confronto sul tema in esame non sono un fenomeno recente: di «piccola guerra dei crocifissi» o «battaglia su un simbolo» hanno scritto, rispettivamente, MARGIOTTA BROGLIO, F., *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione Europea*, p. 229, e RODOTÁ, S., *La battaglia su un simbolo*, in *Rep.*, 4 novembre 2009, p. 1; da ultimo, si veda VENTURA, M., *La guerra globale dei simboli religiosi*, in *Corr. Sera*, 27 gennaio 2010, p. 2.

potremmo dire diametralmente opposte, che è pertanto opportuno esaminare separatamente¹⁸².

Con la prima di tali pronunce¹⁸³ la Seconda Sezione della Corte ha operato una (forse troppo) coraggiosa applicazione dell'art. 2 Prot. 1 alla luce non solo di una lettura congiunta di tale norma e di altre disposizioni convenzionali (artt. 8, 9 e 10) ma soprattutto di una impegnativa sovrapposizione dei concetti di pluralismo educativo, laicità e neutralità dello stato. Senza ribadire quanto già anticipato in altra sede a proposito della ricchezza del concetto di neutralità cui la Corte ha fatto ricorso in questa occasione (e alla *deminutio* subita dallo stesso principio nella successiva sentenza della Grande Camera)¹⁸⁴, va tuttavia ricordata l'insistenza con cui i giudici europei hanno delineato i caratteri convenzionalmente imposti di ogni sistema pubblico di istruzione: la scuola, lungi dal diventare il teatro di attività di proselitismo, predicazione e indottrinamento, deve essere luogo di incontro delle differenti credenze e convinzioni¹⁸⁵ e, a presidio del pluralismo educativo, si pone il dovere di neutralità e d'imparzialità dello stato nel campo religioso e filosofico, che gli impedisce l'esercizio di ogni potere di valutazione circa la legittimità delle convinzioni religiose e delle relative modalità di espressione¹⁸⁶. Ciò vale, a maggior ragione, a proposito di un settore particolarmente sensibile quale è l'istruzione dei bambini, poiché in questo caso l'insegnamento è indirizzato a coscienze particolarmente influenzabili che mancano

¹⁸² Sullo spirito profondamente diverso che anima le due pronunce cfr. anche *supra*, nota 40.

¹⁸³ *Lautsi c. Italia* (Sez. II), cit. Il caso, come è noto, scaturiva dall'iniziativa di una cittadina italiana di origine finlandese che aveva chiesto all'autorità scolastica di rimuovere il crocifisso presente, secondo quanto disposto da normative regolamentari degli anni venti, nelle aule delle scuole pubbliche frequentate dai suoi figli. Di fronte al diniego e in seguito a un infruttuoso e complesso *iter* giurisdizionale che aveva visto anche l'intervento della Corte costituzionale – con l'ordinanza n. 389 del 2004 la Corte aveva dichiarato la questione manifestamente inammissibile a causa della natura regolamentare della normativa sospettata di incostituzionalità – la ricorrente adiva la Corte europea ritenendo che l'esposizione obbligatoria del crocifisso violasse sia il proprio diritto a vedere rispettate le proprie convinzioni (nel caso specifico, atee) da parte dello Stato nell'assolvimento delle sue funzioni di istruzione, sia il diritto dei suoi figli *ex art. 9 Conv.*

¹⁸⁴ Sul punto si veda *supra*, cap. II, § 1-4.

¹⁸⁵ Cfr. *Lautsi c. Italia* (Sez. II), cit., § 47, lett. (c). Sotto questo profilo si ha una coincidenza quasi perfetta tra quanto affermato dalla Corte europea – nell'individuazione delle condizioni che consentono la legittimità di uno o più insegnamenti religiosi specifici all'interno delle scuole pubbliche – e gli approdi della giurisprudenza costituzionale italiana: si veda sul punto COLAIANNI, N., *sub Istruzione religiosa*, in *Enc. giur.*, vol. XVIII, 1996, e *ivi* bibliografia.

¹⁸⁶ Cfr. *Lautsi c. Italia* (Sez. II), cit., § 47, lett. (e).

ancora della capacità critica che consenta loro di prendere le distanze dal messaggio derivante da un'opzione manifestata dallo stato in materia religiosa¹⁸⁷.

Mantenendo il filo rosso che la unisce alla giurisprudenza pregressa, la sentenza ribadisce come sia proprio sul diritto fondamentale all'istruzione che si innesta anche il diritto dei genitori al rispetto delle proprie convinzioni religiose e filosofiche¹⁸⁸. Tale diritto deve pertanto essere soddisfatto nel quadro di un'educazione capace di assicurare un ambiente scolastico aperto e favorente l'inclusione piuttosto che l'esclusione, indipendentemente dall'origine sociale, dalle credenze religiose o dall'origine etnica degli allievi¹⁸⁹: vale a dire, di converso, che solo dove vi sia effettiva garanzia di un pluralismo educativo potrebbe escludersi *in re ipsa* una compressione o violazione del diritto genitoriale in questione.

Passando all'applicazione di tali principi al caso sottoposto al suo esame e risolto senza impacci il nodo del significato (religioso, culturale, storico-culturale) del crocifisso¹⁹⁰, la Corte passa all'esame delle conseguenze che l'esposizione di un simbolo religioso può produrre nelle coscienze e nell'educazione dei giovani allievi: prende atto che le concrete modalità di esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche italiane rendono nella maggior parte dei casi pressoché impossibile non osservarlo, così che lo stesso è necessariamente percepito come parte integrante dell'ambiente scolastico. Ciò determina la percezione, da parte degli scolari e tanto più quando si tratti di bambini, di trovarsi ed essere istruiti all'interno di un ambiente scolastico influenzato da una religione specifica, e se questo può essere gradito agli alunni (e ai rispettivi genitori) che in quella religione si identifichino, può al contrario rivelarsi fattore di turbamento emotivo («*perturbant émotionnellement*») per quanti non credano, o professino diverse convinzioni.

Alla luce di queste premesse, la Corte afferma il dovere statale di attenersi a una rigorosa neutralità confessionale nell'ambito del sistema pubblico di istruzione – che deve cercare di educare gli allievi allo sviluppo di un pensiero critico – a prescindere da

¹⁸⁷ Cfr. *Lautsi c. Italia* (Sez. II), cit., § 48.

¹⁸⁸ Cfr. *Lautsi c. Italia* (Sez. II), cit., § 47, lett. (b).

¹⁸⁹ Cfr. *Lautsi c. Italia* (Sez. II), cit., § 47, lett. (c).

¹⁹⁰ In questa sede non interessa approfondire l'argomento: sia consentito pertanto rinviare sul punto a TOSCANO, M., *Nuovi segnali di crisi: i casi Lombardi Vallauri e Lautsi davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *St. Ch.*, maggio 2010, spec. pp. 40 s. (in partic. nota 82); pp. 43 s; pp. 50 ss. e pp. 54 ss.; ID., *La sentenza Lautsi e altri c. Italia della Corte europea dei Diritti dell'Uomo*, in *St. Ch.*, ottobre 2011, pp. 10 s., note 25 s. e ai contributi ivi richiamati.

(e, se necessario, contro) ogni considerazione che possa far apparire conveniente o necessario il compromesso con determinate componenti sociali, per quanto maggioritarie¹⁹¹.

Qualora invece lo Stato venga meno a quest'obbligo, esprimendo più o meno esplicitamente la propria adesione a questa o quella convinzione religiosa, si produrrebbe inevitabilmente una violazione del diritto di libertà religiosa degli alunni e, contestualmente, del diritto dei loro genitori a educarli nel rispetto delle proprie convinzioni religiose e filosofiche, poiché la cosiddetta libertà "negativa" non può considerarsi soddisfatta sol perché non sono apprestati e imposti specifici servizi o insegnamenti religiosi, estendendosi invece a comprendere la libertà di non essere forzatamente soggetti alla presenza di simboli che esprimano, in particolare o in generale, una credenza, una religione o l'ateismo¹⁹².

Coerentemente con le premesse, pertanto, i giudici accolgono il ricorso e riconoscono all'unanimità¹⁹³ che nel caso in esame vi sia stata una violazione dell'art. 9 della Convenzione e dell'art. 2 del Primo Protocollo, assorbiti i profili di rilevanza dell'art. 14. Ritengono, cioè, che l'esposizione obbligatoria di un simbolo religioso riconducibile a una data confessione sia per ciò solo, quando si realizzi all'interno delle aule scolastiche ove lo Stato svolge la propria funzione educativa, lesiva dei diritti di cui sopra e che tale lesione non sia giustificata all'interno di una società democratica e pluralista¹⁹⁴.

¹⁹¹ Cfr. *Lautsi c. Italia* (Sez. II), cit., § 56: «[l]’exposition d’un ou plusieurs symboles religieux ne peut se justifier ni par la demande d’autres parents qui souhaitent une éducation religieuse conforme à leurs convictions, ni, comme le Gouvernement le soutient, par la nécessité d’un compromis nécessaire avec les partis politiques d’inspiration chrétienne».

¹⁹² Cfr. *Lautsi c. Italia* (Sez. II), cit., § 55: «[l]a liberté négative n’est pas limitée à l’absence de services religieux ou d’enseignement religieux. Elle s’étend aux pratiques et aux symboles exprimant, en particulier ou en général, une croyance, une religion ou l’athéisme».

¹⁹³ Sulla assenza di dissenso all'interno della Sezione della Corte che ha deciso il caso *Lautsi* si ferma BELGIORNO DE STEFANO, M. G., *Il crocifisso nelle aule scolastiche in Italia. Una condanna annunciata della Corte Europea dei Diritti Umani*, in *St. Ch.*, marzo 2010, p. 12, traendone conferma del fatto che la fattispecie in esame non sembra essere stata considerata particolarmente controversa.

¹⁹⁴ Cfr. *Lautsi c. Italia* (Sez. II), cit., § 57: «[l]a Cour estime que l’exposition obligatoire d’un symbole d’une confession donnée dans l’exercice de la fonction publique relativement à des situations spécifiques relevant du contrôle gouvernemental, en particulier dans les salles de classe, restreint le droit des parents d’éduquer leurs enfants selon leurs convictions ainsi que le droit des enfants scolarisés de croire ou de ne pas croire. La Cour considère que cette mesure emporte violation de ces droits car les restrictions sont incompatibles avec le devoir incombant à l’Etat de respecter la neutralité dans l’exercice de la fonction publique, en particulier dans le domaine de l’éducation».

Dall'esposizione di un simbolo riconducibile a una data confessione religiosa (o, tutt'al più, a un numero chiuso di confessioni riconducibili a una matrice comune) deriva necessariamente, secondo la Corte, la percezione di un'identificazione tra lo Stato e una data appartenenza religiosa. Non siamo pertanto molto lontani dai presupposti della dottrina anglosassone del c.d. *government speech*, che in taluni contesti giuridici di *common law* funge da mezzo risolutivo («solo formalmente neutrale»)

Riservando ad altra sede l'esame del ruolo che la considerazione del principio di laicità ha rivestito nello svolgersi del ragionamento della Corte¹⁹⁵, qui deve invece essere sottolineato come la sentenza in esame rappresenti probabilmente il punto più avanzato raggiunto (e nuovamente abbandonato con il *revirement* operato dalla Grande Camera) dalla giurisprudenza di Strasburgo nell'allargare la sfera di protezione della libertà negativa, che arriva quasi a comprendere un vero e proprio diritto alla libera formazione della coscienza.

In questa prospettiva, sembra che con questa pronuncia la Corte si sia avventurata in una zona di confine, ancora pressoché inesplorata a Strasburgo, nella quale si sovrappongono i due piani della tutela dei diritti (di libertà di coscienza "negativa" e di vedere rispettate le proprie convinzioni nell'educazione dei figli) e della affermazione dei principi (di laicità e neutralità dello stato)¹⁹⁶: a ispirare le argomentazioni dei giudici sembra essere l'idea che in questa materia il secondo profilo possa considerarsi assorbente rispetto al primo e che quest'ultimo non goda, nella materia che ci occupa, di rilevanza autonoma, nel senso preciso che nessuna istanza di tutela della libertà di coscienza potrà mai giustificare *ex se*, alla luce dei principi convenzionali vigenti, la rimozione di un simbolo – religioso, culturale, filosofico, etc. – in quanto lesivo della libertà di (o della libera formazione della) coscienza. Vale a dire: la coscienza non è lesa (*rectius*: non è lesa in misura tale da giustificare la reazione ordinamentale) sol perché la persona deve confrontarsi con l'ostensione di un simbolo, poiché altrimenti si porrebbe la necessità di tutelare la personalità individuale da ogni presenza sensibile in qualsiasi luogo e in qualsiasi momento, alla ricerca di una (irrealizzabile) asetticità simbolica.

Il momento della lesione si produce invece quando a esporre il simbolo sia lo Stato, vale a dire un ente alla cui autorità l'individuo è sempre subordinato e che dovrebbe garantire il rispetto e la promozione del pluralismo ergendosi a rappresentante di tutto il

dell'alternativa tra l'accettazione incondizionata di ogni rappresentazione simbolica all'interno del *public forum* o, all'opposto, un divieto generalizzato: cfr. MADERA, A., *Primi spunti di riflessione sulla decisione «Pleasant Grove City, Utah, v. Summum»*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2009, 3, pp. 811 ss., spec. pp. 813 s., e ivi bibliografia.

¹⁹⁵ Cfr. *infra*, § 3-1.

¹⁹⁶ L'idea che la sentenza in esame avrebbe potuto «entrare nella storia» e aspirare a una sorta di «*legendary status*» all'interno della giurisprudenza della Corte è stata espressa da SMET, S., *Lautsi v. Italy: the argument from neutrality*, cit., p. 1. Con toni meno calcati, ma conformi nella sostanza, MANCINI, S., *La supervisione europea presa sul serio: la controversia sul crocifisso tra margine di apprezzamento e ruolo contro-maggioritario delle Corti*, cit., p. 10 del *paper*, che legge nella sentenza *Lautsi* l'abbandono da parte della Corte della propria «tradizionale deferenza nei confronti degli stati nella sfera della libertà religiosa».

plesso sociale, non solo di una sua parte, sia essa maggioritaria o di minoranza¹⁹⁷. In questi casi, colui che non si ritenga rappresentato dal simbolo in questione rischierebbe – a maggiore ragione quando si tratti di persona facilmente perturbabile, quale potrebbe essere un bambino – di avvertire sulla propria coscienza il “peso” di un’opzione statale a favore di un determinato complesso di convinzioni, tanto più quando egli non le condivide¹⁹⁸.

¹⁹⁷ Come si è visto *supra*, § 2-3, a proposito dell’abbigliamento “religioso”, la Corte sa bene che assimilare l’adesione al simbolo operata dall’individuo e quella manifestata dalle istituzioni, parificandole quanto alle potenzialità offensive, è fuorviante e rischia di condurre a risultati paradossali, perché costringe all’alternativa: escludere (in quanto lesivo dell’altrui libertà di coscienza) ogni simbolo dal momento del pubblico confronto, anche se espressivo di una convinzione meramente individuale e pertanto protetta, anche nelle sue esteriorizzazioni, dall’art. 9 Conv., oppure escludere la carica lesiva di ogni rappresentazione simbolica e ammetterne pertanto l’esposizione anche da parte delle istituzioni. Altra questione, logicamente discendente da quella appena vista, riguarda il collocamento del confine giuridico che consenta di isolare le fattispecie in cui si abbia “identificazione” da quelle in cui il comportamento dell’individuo sia espressione di un’opzione imputabile a lui solo, senza alcun ipotizzabile coinvolgimento della pubblica amministrazione: sul punto, come si è visto a proposito dei casi che hanno riguardato studentesse e insegnanti di scuole pubbliche che indossavano il velo, la Corte ha mostrato qualche incertezza e ha fatto mostra di posizioni non sempre condivisibili, probabilmente “sbilanciate” dall’intento di assecondare gli ordinamenti degli Stati convenuti (cfr. ancora *supra*, § 2-3).

Sulla distinzione tra l’adesione simbolica pubblica, imposta dal dovere di neutralità ed equidistanza delle istituzioni, e quella privata, che dovrebbe invece essere lasciata tendenzialmente libera, insistono BELGIORNO DE STEFANO, M. G., *Il crocifisso nelle aule scolastiche in Italia. Una condanna annunciata della Corte Europea dei Diritti Umani*, cit., p. 17, e PARISI, M., *Simboli e comportamenti religiosi all’esame degli organi di Strasburgo. Il diritto all’espressione dell’identità confessionale tra (presunte) certezze degli organi sovranazionali europei e (verosimili) incertezze dei pubblici poteri italiani*, cit., pp. 1420 ss. Nello stesso senso, con specifico riguardo alla distinzione tra la problematica del crocifisso e quella del velo islamico, RANDAZZO, B., *Diversi ed eguali. Le confessioni religiose davanti alla legge*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 118; BARAGLIA, S., *Il crocifisso nelle aule delle scuole pubbliche: una questione ancora aperta*, in *Giur. cost.*, 2004, 3, pp. 2129 ss., spec. pp. 2132 ss.; LA ROSA, E., *“Uso” ed “abuso” del simbolo religioso: profili di responsabilità penale*, in *St. Ch.*, febbraio 2008, p. 5 e pp. 57 ss.; CARTABIA, M., *Il crocifisso e il calamaio*, in *La laicità crocifissa? Il nodo costituzionale dei simboli religiosi nei luoghi pubblici*, cit., pp. 63 ss., spec. pp. 63 s. Le due prospettive – adesione simbolica dell’individuo e dello Stato – potrebbero tutt’al più convergere, se ci limitiamo alla casistica già sperimentata anche a Strasburgo, nella problematica dell’«insegnante con il velo»: cfr. MARTINELLI, C., *La questione del crocifisso tra esperienza giurisprudenziale e intervento parlamentare*, cit., pp. 169 ss., e, ancora, BARAGLIA, *Il crocifisso nelle aule delle scuole pubbliche: una questione ancora aperta*, cit., pp. 2134 s.

¹⁹⁸ Ciò che lede la libertà di coscienza non è allora il simbolo in sé, ma la percezione che lo stato si sia schierato: la violazione del principio di neutralità determina la lesione della libertà dell’individuo. In quest’ordine di idee sembra essersi posta anche la IV Sezione penale della Corte di Cassazione italiana quando, in occasione della sentenza 1° marzo 2000, n. 4273 (leggibile in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2000, 3, pp. 846 ss., con nota di DE OTO, A., *Presenza del crocifisso o di altre immagini religiose nei seggi elettorali: la difficile affermazione di una «laicità effettiva»*, pp. 837 ss.), ha ritenuto che «[o]gni violazione del principio di laicità nel modo indicato in qualsivoglia seggio elettorale costituito non può non essere avvertita da una coscienza informata a quel principio come violazione [della libertà di coscienza] nella sua interezza, indipendentemente dal luogo in cui si verifichi», per concludere poi affermando che «costituisce, pertanto, giustificato motivo di rifiuto dell’ufficio di presidente, scrutatore o segretario – ove non sia stato l’agente a domandare di essere ad esso designato – la manifestazione della libertà di coscienza, il cui esercizio determini un conflitto tra la personale adesione al principio supremo di laicità dello Stato e l’adempimento dell’incarico a causa dell’organizzazione elettorale in relazione alla presenza nella dotazione obbligatoria di arredi dei locali destinati a seggi elettorali, pur se casualmente non di quello di specifica designazione, del crocifisso o di altre immagini religiose».

Pertanto, è evidente che se la presenza del simbolo religioso è o non è potenzialmente lesiva a seconda che a esporlo sia o non sia la pubblica amministrazione, la carica offensiva non può risiedere nell'esposizione in sé, ché altrimenti la distinzione non avrebbe senso; risiederà, piuttosto, nelle sue modalità (oggettive ma in primo luogo) soggettive, che devono implicare necessariamente un intervento dell'ente pubblico. In altre parole, il fatto che il simbolo sia esposto da parte dell'autorità costituisce, per così dire, elemento essenziale della fattispecie lesiva (della coscienza e, soprattutto, della laicità dello stato), che altrimenti non sussisterebbe, e autorizza la Corte ad accertare la violazione anche prescindendo dalla prova dell'effettivo danno sofferto¹⁹⁹.

Da questa «fuga in avanti» della Seconda Sezione²⁰⁰, come si è già anticipato, prende nettamente le distanze la Grande Camera che, un anno e mezzo dopo e in un clima inedito per la Corte europea²⁰¹, rovescia il giudicato di prima istanza e, abbandonando quel terreno insidioso, torna a “cercare la terra sotto i piedi”.

¹⁹⁹ Come era stato già evidenziato dalla dottrina italiana, quindi, anche secondo la Corte europea l'esposizione del simbolo religioso all'interno di una struttura pubblica integrerebbe di per sé una violazione dei principi di laicità e neutralità dello stato, a prescindere dalla prova del danno effettivo subito dalle coscienze di coloro che accedono a quella struttura: cfr. MANCINI, L., *Simboli religiosi e conflitti nelle società multiculturali*, cit., p. 17.

²⁰⁰ Così FERRARI, S., *Sul crocifisso e su molto altro*, cit., p. 199. L'idea che la Seconda Sezione si sia spinta troppo oltre, travalicando i compiti propri della Corte e forzando l'applicazione convenzionale per piegarla a scopi ultranei, è stata espressa con i toni più decisi in dottrina da WEILER, J. H. H., *Il crocifisso a Strasburgo: una decisione “imbarazzante”*, in *Quad. cost.*, 2010, 1, pp. 148 ss. In generale, comunque, non può sottacersi l'impressione che l'esito cui è giunta la Corte di Strasburgo nel caso *Lautsi c. Italia* sia stato «avvertito dai più come un'invasione, un'effrazione del recinto di autodeterminazione culturale dell'intero popolo italiano»: così RICCA, M., *Chi vuole il crocifisso? Domande semplici, democrazia interculturale, fede personale*, p. 7.

²⁰¹ Non ci si riferisce tanto all'aperta ostilità con la quale le Autorità italiane hanno accolto la sentenza del 2009 e al risalto istituzionale che l'ha caratterizzata – sufficienti, a prescindere da ogni considerazione di merito, a indicare che ci trovavamo in una situazione anomala – quanto all'ampiezza delle reazioni che la vicenda in esame ha suscitato nel più ampio contesto europeo. Si è registrato infatti un inconsueto, consistente intervento adesivo da parte di altri Stati membri del Consiglio d'Europa a sostegno del ricorso alla Grande Camera presentato dal Governo italiano (Armenia, Bulgaria, Cipro, Grecia, Lituania, Malta, Monaco, Romania, Repubblica di San Marino e Russia), ai quali devono essere aggiunti i Governi di altri dieci Paesi (Albania, Austria, Croazia, Ungheria, Macedonia, Moldavia, Polonia, Serbia, Slovacchia e Ucraina) i quali, pur criticando ufficialmente la decisione della Camera, non si sono formalmente costituiti nel successivo procedimento davanti alla Grande Camera: cfr. MCGOLDRICK, D., *Religion in the european public square and in european public life – Crucifixes in the Classroom?*, in *Hum. R. Law Rev.*, 2011, 3, pp. 451 ss., sul punto p. 472. A ciò si aggiungano le prese di posizione assunte avverso la sentenza di primo grado da diversi Parlamenti nazionali (Austria, Polonia, Slovacchia, Lituania) o da alcuni componenti degli stessi (Danimarca, Malta), nonché una dichiarazione scritta del 10 gennaio 2010, firmata da alcuni membri dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, che esprimeva posizioni fortemente critiche nei riguardi di quel pronunciamento.

Riferendosi all'intervento formale dei citati dieci Stati del Consiglio d'Europa, FERRARI, S., *Sul crocifisso e su molto altro*, cit., p. 198, vi ha individuato una compagine che «raccolge unicamente stati cattolici (Lituania, Malta, Monaco, San Marino) e ortodossi (Bulgaria, Grecia, Cipro, Romania, Russia, oltre all'Armenia): nessun paese protestante o misto ne fa parte». In parallelo, COLAIANNI, N., *Il crocifisso in giro per l'Europa: da Roma a Strasburgo (e ritorno)*, in *St. Ch.*, novembre 2010, pp. 27 s., osserva che

Lo fa, nella sostanza, riconsiderando e contraddicendo punto a punto la decisione della Seconda Sezione, ma senza alcun palese *revirement*: a tacer d'altro, il confronto con il principio di laicità, che là aveva assunto importanza centrale ed era stato affrontato muovendo da un esame (necessariamente selettivo e incompleto ma) attento della giurisprudenza costituzionale italiana²⁰², qui è manifestamente eluso²⁰³; il crocifisso, che là era stato considerato «simbolo forte», qui diventa «simbolo passivo»²⁰⁴ e non

«se si escludono i tre minuscoli stati vicini (San Marino, Monaco e Malta), gli altri fanno parte solo dell'Est europeo, caratterizzato da una tradizionale influenza delle chiese [...] sulla legislazione nazionale». In generale, l'inedito livello di partecipazione esterna e trasversale alle vicende processuali del caso *Lautsi* è stato rilevato da più parti: cfr. CARTABIA, M., *La Corte del buon senso*, in *Suss.net*, 21 marzo 2011, p. 1; BELGIORNO DE STEFANO, M. G., *Il crocifisso nelle aule scolastiche in Italia. Una condanna revocata, ma condizionata, della Corte Europea dei Diritti Umani*, in *St. Ch.*, marzo 2011, pp. 2 ss.; CARDIA, C., *Identità religiosa e culturale europea. La questione del crocifisso*, Torino, Umberto Allemandi & C., 2010, *passim* ma spec. pp. 18 ss.; ANNICCHINO, P., *Is the glass half empty or half full? Lautsi v. Italy before the European Court of Human Rights*, in *St. Ch.*, maggio 2010, pp. 8 ss.; ID., *Winning the battle by losing the war: the Lautsi case and the Holy Alliance between american conservative Evangelicals, the Russian Orthodox Church and the Vatican to reshape european identity*, in *Rel. Hum. Rights*, 2011, 6, pp. 213 ss.

²⁰² I richiami operati dalla Seconda Sezione alle sentenze costituzionali comprendevano: Corte cost., sent. 28 luglio 1988 n. 925, in *GU* n. 181 del 3 agosto 1988; Corte cost., sent. 18 ottobre 1995 n. 440, in *GU* n. 250 del 25 ottobre 1995; Corte cost., sent. 14 novembre 1997 n. 329, in *GU* n. 270 del 19 novembre 1997; Corte cost., sent. 25 maggio 1990 n. 259, in *GU* n. 124 del 30 maggio 1990; Corte cost., sent. 27 aprile 1993 n. 195, in *GU* n. 103 del 5 maggio 1993: importanza centrale era poi assegnata, come è ovvio, alla sentenza 12 aprile 1989, n. 203, mentre il referente primario per la ricostruzione dei principi costituzionali italiani di neutralità ed equidistanza dello Stato nel campo del religioso era costituito dalla sentenza 20 novembre 2000, n. 508. Muovendo da quella giurisprudenza, la Corte ricordava che dai principi fondamentali di uguaglianza di tutti i cittadini senza distinzione di religione (art. 3 Cost.) e di uguale libertà davanti alla legge di tutte le confessioni religiose (art. 8 Cost.) deriva che l'atteggiamento dello Stato deve essere caratterizzato da equidistanza e imparzialità, senza che possa assumere importanza il numero degli aderenti a questa o quella religione o l'ampiezza delle reazioni sociali conseguenti alla violazione dei diritti dell'una o dell'altra; che l'uguale protezione della coscienza di tutti prescinde dalla fede di appartenenza e non è in contraddizione con la possibilità di una differente regolazione dei rapporti tra lo Stato e le diverse confessioni ai sensi degli artt. 7 e 8, Cost.; che tale posizione di equidistanza e imparzialità è il riflesso del principio di laicità, che il giudice costituzionale ha estrapolato dalle norme della Carta e che ha natura di «principio supremo», che caratterizza lo Stato in senso pluralistico; che, pertanto, fedi, culture e tradizioni diverse devono convivere nell'uguaglianza e nella libertà (cfr. *Lautsi c. Italia* [Sez. II], cit., § 23 ss.).

²⁰³ Cfr. *Lautsi e altri c. Italia* (GC), cit., § 57: “[i]n the first place, the Court observes that the only question before it concerns the compatibility, in the light of the circumstances of the case, of the presence of crucifixes in Italian State-school classrooms with the requirements of Article 2 of Protocol No. 1 and Article 9 of the Convention. Thus it is not required in this case to examine the question of the presence of crucifixes in places other than State schools. Nor is it for the Court to rule on the compatibility of the presence of crucifixes in State-school classrooms with the principle of secularism as enshrined in Italian law”. Come ha rilevato a questo proposito anche ZUCCA, L., *A comment on Lautsi*, in *EJILtalk*, marzo 2011, pertanto, «the Court frames the problem in the narrowest possible terms from the beginning».

²⁰⁴ La nozione di «simbolo passivo» sembra assumere, quantomeno nella sua originaria concezione messa a punto nella giurisprudenza statunitense, una «duplicità di significato, intendendo registrare, in prima battuta, il dato esteriore costituito dal suo non comportare nell'ipotetico destinatario alcuna attività [...] e, in un momento successivo, volendo diversamente indicare la riconducibilità del simbolo stesso» a «valutazioni storico-sociologiche piuttosto che a una reale volontà di *establishment*»: così D'ANGELO, G., *Spazio pubblico e presenza simbolica della religione: l'approccio statunitense nella più recente giurisprudenza della Corte Suprema*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2005, 3, pp. 841 ss., sul punto pp. 848 ss., ma

consente in quanto tale di presumere una violazione della libertà di coscienza degli scolari (e, quindi, del diritto dei genitori *ex art. 2 Prot. 1*) in assenza di prova del danno sofferto²⁰⁵; il principio di neutralità, che là era stato portato alla sua massima espressione, qui è volutamente depotenziato²⁰⁶; il margine di apprezzamento, che là era stato liquidato in poche parole, qui è espressamente menzionato in modo ridondante²⁰⁷.

Lasciando da parte per il momento ogni considerazione di “politica istituzionale” o “giurisprudenza politica”,²⁰⁸ e concentrando l’attenzione sui profili di rilevanza della libertà negativa di coscienza e di religione, è possibile rilevare come tale pronuncia abbia spesso accolto in modo sostanzialmente acritico le argomentazioni portate dal ricorso italiano²⁰⁹ e abbia fornito una lettura semplificata, se non sterile, della libertà in parola. Ponendosi (solo apparentemente) in linea con la giurisprudenza precedente, la Corte si richiama all’idea che il divieto di indottrinamento e proselitismo costituisca il limite che non può essere oltrepassato dallo stato nell’esercizio delle funzioni che as-

si veda anche ID., *I simboli c.d. passivi nello spazio pubblico tra tutela delle libertà (di coscienza, di espressione, religiosa) e principi di non identificazione e separazione degli ordini: spunti di comparazione (ed in una prospettiva de iure) dalla più recente giurisprudenza statunitense*, in *La libertà di manifestazione del pensiero e la libertà religiosa nelle società multiculturali*, cit., pp. 151 ss.

A quella originaria nozione si rifanno di solito le voci che la calano all’interno del contesto giuridico (italiano ed) europeo. Così per esempio, secondo VITALE, A., *Scuola e fattore religioso*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1989, 1, pp. 99 ss., spec. p. 112, il crocifisso esposto nelle aule scolastiche italiane potrebbe essere considerato simbolo passivo in quanto «non coinvolgente lo Stato nell’apprezzamento del patrimonio dogmatico di una determinata religione positiva»; mentre, sotto il diverso profilo concernente la carica coattiva del simbolo, CAVANA, P., *La questione del crocifisso in Italia*, in *Oliv.*, maggio 2004, p. 13, ritiene che il carattere di simbolo passivo del crocifisso discenda dal fatto che lo stesso «non assume alcuna valenza impositiva o preclusiva, nel senso che [...] non impone o preclude alcun comportamento, commissivo od omissivo». *Contra*, su quest’ultimo punto, PASQUALI CERIOLI, J., *Il crocifisso “afferma” la laicità, ma il giudice la nega. Commento critico a Tar Veneto, sent. 22 marzo 2005 n. 1110*, in *Simboli e comportamenti religiosi nella società plurale*, cit., pp. 219 ss., sul punto p. 221, che ricorda (nota 10) come lo stesso giudice amministrativo, nella sentenza commentata, avesse ritenuto «non [...] utilizzabile il concetto di simbolo attivo distinto da quello di simbolo passivo»; MANCO, M., *Esposizione del crocifisso e principio di laicità dello Stato*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2005, 1, pp. 31 ss., spec. pp. 49 s.

²⁰⁵ Cfr. *Lautsi e altri c. Italia* (GC), cit., § 66: «[t]here is no evidence before the Court that the display of a religious symbol on classroom walls may have an influence on pupils and so it cannot reasonably be asserted that it does or does not have an effect on young persons whose convictions are still in the process of being formed».

²⁰⁶ Si veda sul punto *supra*, cap. II, § 1-4, spec. nota 59.

²⁰⁷ A dispetto del fatto che non assuma importanza determinante: cfr. *supra*, cap. II, nota 149.

²⁰⁸ Sul punto si vedano le considerazioni conclusive svolte *infra*, § 4.

²⁰⁹ Il testo del ricorso governativo è pubblicato sul sito *web* della Presidenza del Consiglio dei Ministri, alla url http://www.governo.it/Presidenza/CONTENZIOSO/comunicazione/allegati/LAUTSI_ricorso_italia.pdf, in lingua francese. Per una traduzione italiana può vedersi Regno doc., 2010, 13, pp. 449 ss. Per un esame analitico dello stesso sia consentito il rinvio a TOSCANO, M., *La sentenza Lautsi e altri c. Italia della Corte europea dei Diritti dell’Uomo*, cit., pp. 4 ss.

sume nel campo dell'istruzione²¹⁰ e, pur ammettendo che l'esposizione del crocifisso garantisca alla religione maggioritaria in Italia una particolare visibilità, esclude – in ragione del carattere «essenzialmente passivo» del simbolo – che vi sia ravvisabile un tentativo di indottrinamento *ex parte Status* e, pertanto, una violazione dell'art. 2 Prot. 1²¹¹.

In questo modo la Grande Camera pare abbandonare ogni considerazione di sostanza per abbracciare una impostazione tutta formalistica: nel quadro dell'argomentare della Corte, sembra che la nozione ambigua – se non infondata nella teoria e fuorviante nella pratica – di «simbolo passivo» non trovi ragion d'essere nel rinvio alla libertà religiosa negativa degli alunni e dei loro genitori²¹² e nemmeno rimandi al significato di ciò che è rappresentato, bensì alla semplice visibilità del significante²¹³. In altre parole,

²¹⁰ Cfr. *Lautsi e altri c. Italia* (GC), cit., § 62: «*as its aim is to safeguard the possibility of pluralism in education, [Article 2 of Protocol No. 1] requires the State, in exercising its functions with regard to education and teaching, to take care that information or knowledge included in the curriculum is conveyed in an objective, critical and pluralistic manner, enabling pupils to develop a critical mind particularly with regard to religion in a calm atmosphere free of any proselytism. The State is forbidden to pursue an aim of indoctrination that might be considered as not respecting parents' religious and philosophical convictions. That is the limit that the States must not exceed*».

²¹¹ Cfr. *Lautsi e altri c. Italia* (GC), cit., § 71: «*it is true that by prescribing the presence of crucifixes in State-school classrooms – a sign which, whether or not it is accorded in addition a secular symbolic value, undoubtedly refers to Christianity – the regulations confer on the country's majority religion preponderant visibility in the school environment. That is not in itself sufficient, however, to denote a process of indoctrination on the respondent State's part and establish a breach of the requirements of Article 2 of Protocol No. 1*». Al § successivo la Corte prosegue affermando che «*a crucifix on a wall is an essentially passive symbol [...]. It cannot be deemed to have an influence on pupils comparable to that of didactic speech or participation in religious activities*».

²¹² Così invece la intende, appoggiandosi alla nozione quale originatasi nella giurisprudenza statunitense e successivamente importata nel nostro panorama giuridico (cfr. *supra*, nota 204), FIORILLO, V., *La sentenza della Grande Camera sul crocifisso: il ritorno del margine di apprezzamento*, in *Quad. cost.*, 2011, 2, pp. 422 ss., sul punto p. 423, secondo cui «[c]on tale aggettivo si intende esclusivamente l'innocuità del simbolo rispetto alla libertà di religione negativa». Sotto questo profilo, tuttavia, non si vede la differenza tra il crocifisso e il velo islamico – che la Corte ha invece qualificato «*powerful external symbol*» –, posto che a nessuno dei due simboli può ascrivere alcuna potenzialità offensiva della libertà religiosa negativa degli studenti e dei loro genitori: il discrimine utilizzato dalla Corte, pertanto, deve risiedere in qualcosa d'altro, a meno che si voglia affermare che la Corte consente ai cristiani ciò che non consente ai musulmani (in quest'ottica, ma non in termini così netti, MANCINI, S., *La sentenza della Grande Camera sul crocifisso: è corretta solo l'opinione dissenziente*, in *Quad. cost.*, 2011, 2, pp. 425 ss., spec. p. 427).

²¹³ Confrontando l'approccio della Grande Camera – che fa riferimento a elementi oggettivi – con la nozione di simbolo passivo messa a punto nella giurisprudenza statunitense – la quale, all'opposto, riposa anche sulla percezione soggettiva del destinatario – PALOMBINO, F. M., *La decisione della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso Lautsi: un uso incongruo della nozione di "simbolo passivo"*, cit., p. 4, conclude ritenendo che la Corte abbia fatto un «uso incongruo della differenziazione tra simboli attivi e simboli passivi». Spingendosi oltre – o, a seconda della prospettiva, risalendo a monte – nel ragionamento, l'idea stessa che un simbolo possa essere passivo pare difficilmente difendibile, ove si consideri che il carattere attivo o passivo di uno dei termini di un rapporto comunicativo discende esclusivamente dalla direzione, vale a dire dal “verso” – del messaggio: in questo senso i simboli sono sempre attivi poiché, incapaci di recepire messaggi, hanno la funzione propria di esternarli.

si ha l'impressione che secondo la Corte il simbolo in questione "si veda a malapena"²¹⁴, non concorra quindi a definire realmente l'ambiente scolastico e pertanto la sua presenza possa essere considerata innocua, nonostante che la percezione soggettiva dei singoli – incentrata sul vero significato di quel simbolo, e non sulla mera circostanza di fatto che lo stesso sia più o meno evidente – possa divergere in modo sensibile²¹⁵.

Questo ordine di idee, oltre a rendere pressoché impossibile l'individuazione di un minimo comune denominatore tra questa sentenza e le precedenti pronunce che si sono occupate della stessa tematica, apre pericolosi spiragli, poiché fa discendere la legittimità dell'esposizione del simbolo non già da una attenta considerazione dei conte-

Chi condivide questa premessa sarà allora portato a ritenere che una dicotomia più corretta – per lo meno sotto il profilo teorico-terminologico – contrapponga simboli "forti" e "deboli", e non simboli "forti" e "passivi". Lo stesso può dirsi anche qualora, partendo da altre premesse, si giunga alla conclusione – apparentemente opposta, ma equivalente ai nostri fini – che tutti i simboli siano passivi: così per esempio CARLASSARE, L., *Crocifisso: una sentenza per l'Europa "non laica"*, cit., p. 293. Del resto, come ha osservato BETTETINI, A., *Il crocifisso nelle aule scolastiche: la legittimità di un simbolo che "dà a pensare"*, in *N. giur. civ. comm.*, 2011, 6, II, pp. 281 ss., sul punto p. 287, è la stessa Corte a osservare che «un segno (che è al contempo un simbolo) non può denotare, non può far riferimento ad alcunché, se non passa attraverso la mediazione di un indice, di elementi che caratterizzano la situazione enunciativa coinvolgendo innanzitutto l'interlocutore e il fruitore. Il segno, come il Crocifisso, appare sì allora come una struttura inerte, ma che può essere vivificata e definita nel rapporto con gli interlocutori del segno stesso, che lo eleggono a elemento di scambio e che lo utilizzano tutt'altro che passivamente, applicandovi specifiche intenzionalità».

²¹⁴ Nelle proprie considerazioni in sede di giudizio di primo grado, il Governo italiano affermava che in Italia la libertà religiosa – positiva e negativa – è pienamente garantita e che la semplice esposizione del crocifisso non può considerarsi tale da integrarne una compressione, posto che a nessuno è richiesto di prestare qualche attenzione al simbolo religioso: cfr. *Lautsi c. Italia* (Sez. II), cit., § 36, laddove la Corte ricorda che «[s]elon le Gouvernement [...] ce n'est pas la liberté d'adhérer ou non à une religion qui est en jeu, car en Italie cette liberté est pleinement garantie. Il ne s'agit pas non plus de la liberté de pratiquer une religion ou de n'en pratiquer aucune; le crucifix est en effet exposé dans les salles de classe mais il n'est nullement demandé aux enseignants ou aux élèves de lui adresser le moindre signe de salut, de révérence ou de simple reconnaissance, et encore moins de réciter des prières en classe. En fait, il ne leur est même pas demandé de prêter une quelconque attention au crucifix». Tale argomento, rigettato senza mezzi termini dalla seconda Sezione (si veda *Lautsi c. Italia* [Sez. II], cit., § 54: «[I]a Cour reconnaît que, comme il est exposé, il est impossible de ne pas remarquer le crucifix dans les salles de classe. Dans le contexte de l'éducation publique, il est nécessairement perçu comme partie intégrante du milieu scolaire»), sembra invece essere stato accolto dalla Grande Camera, dove afferma (§§ 72 e 74) che «a crucifix on a wall is an essentially passive symbol and [...] [i]t cannot be deemed to have an influence on pupils comparable to that of didactic speech or participation in religious activities», e che «[i]n addition, the applicants did not assert that the presence of the crucifix in classrooms had encouraged the development of teaching practices with a proselytising tendency, or claim that the second and third applicants had ever experienced a tendentious reference to that presence by a teacher in the exercise of his or her functions».

²¹⁵ La Corte ammette e comprende, cioè, che i singoli possano considerare offensiva l'esposizione del crocifisso, in ragione del suo significato contrastante con le proprie convinzioni: cfr. *Lautsi e altri c. Italia* (GC), cit., §§ 66 e 78, là dove si legge che «it is understandable that the first applicant might see in the display of crucifixes in the classrooms of the State school formerly attended by her children a lack of respect on the State's part for her right to ensure their education and teaching in conformity with her own philosophical convictions [...]. The Court [...] therefore understands why pupils who are in favour of secularism may see in the presence of crucifixes in the classrooms of the State school they attend an infringement of the rights they derive from those provisions».

nuti e dei valori veicolati, bensì dalla mera sua visibilità e capacità di definire e strutturare nella forma l'ambiente nel quale si inserisce²¹⁶.

Inoltre, così facendo, la Corte accetta senza sottoporla ad alcun vero esame critico l'idea (che sembra trasparire dal complesso delle argomentazioni esposte nel ricorso governativo) che l'esposizione del crocifisso non possa integrare una violazione dell'art. 2 Prot. 1 (né, quindi, dell'art. 9) poiché è inquadrata all'interno di un sistema di istruzione pubblica ispirato al pluralismo e al rispetto di ogni convinzione religiosa, così che l'ipotesi di un'influenza forte sugli alunni sarebbe da escludere²¹⁷. Anche a tacere dei dubbi sulla validità di simili argomentazioni "compensative" – vale a dire: non convince l'idea, sottostante a tale ragionamento, che assegna rilevanza determinante al contesto: quest'ultimo può certamente essere considerato nell'ottica di una valutazione complessiva della fattispecie, ma non deve impedire di isolare e valutare autonomamente la "condotta" sulla quale si appunta il sindacato della Corte – quello che più interessa rilevare è che, ponendo la questione in questi termini, la Corte fa implicitamente riferimento a una nozione ristretta di libertà negativa che sembra coincidere solo con il "diritto a essere tollerati"²¹⁸: si tratta cioè di un evidente passo indietro, che asseconda un atteggiamento statale nei riguardi del fatto religioso molto più vicino alla mera tolleranza piuttosto che a un vero pluralismo²¹⁹, ignora i pericoli insiti nelle emergenti ten-

²¹⁶ Deriva, questa, i cui rischi possono apparire ipotetici (al punto da sembrare irrealistici) quando si discuta di simboli carichi di valori positivi e largamente condivisi (quale è il crocifisso), ma potrebbero risultare molto meno lontani quando a essere in causa siano simboli portatori di contenuti meno rassicuranti: in questo senso anche LUZZATTO, S., *La forza del simbolo. Il crocifisso e la religione prevalente* (intervista a cura di Andrea Fabozzi), in *Man.*, 20 marzo 2011, che istituisce provocatoriamente un paragone con l'eventuale esposizione 'discreta' di simboli nazisti.

²¹⁷ *Lautsi e altri c. Italia* (GC), cit., § 74. A questo proposito la Corte ricorda, basandosi sulle allegazioni governative, che all'esposizione del crocifisso non si accompagna alcun insegnamento obbligatorio avente a oggetto la Cristianità; che agli alunni di qualsiasi religione è consentito indossare simboli religiosi e capi d'abbigliamento che abbiano una connotazione religiosa; che l'inizio e la fine del *Ramadan* è spesso celebrata nelle scuole; che insegnamenti religiosi opzionali possono essere organizzati per tutti i culti riconosciuti; che, pertanto, da questi e altri elementi sarebbe possibile escludere l'esistenza di un atteggiamento intollerante da parte delle autorità nei confronti degli alunni non cristiani o atei.

²¹⁸ La confusione tra i concetti di libertà e tolleranza – sintomatica di una mentalità ancora arretrata quando si tratti (quantomeno) di pluralismo religioso e culturale – è evidente nelle argomentazioni del ricorso governativo (cfr. nota precedente) e avrebbe potuto (e, a parere di chi scrive, dovuto) essere sciolta dalla Corte, che invece l'ha sorprendentemente assecondata.

²¹⁹ La sostanziale irrilevanza della presenza del crocifisso, che non avrebbe contribuito a delineare i caratteri reali dell'ambiente scolastico nel quale erano istruiti i figli della ricorrente, è evidenziata dalla Corte quando accoglie le considerazioni della difesa governativa, finalizzate a evidenziare gli aspetti di reale pluralismo religioso che contraddistinguerebbe il sistema scolastico pubblico in Italia: cfr. *Lautsi e altri c. Italia* (GC), cit., § 74 («*the effects of the greater visibility which the presence of the crucifix gives to Christianity in schools needs to be further placed in perspective by consideration of the following points. Firstly, the presence of crucifixes is not associated with compulsory teaching about Christianity [...]. Secondly, according to the indications provided by the Government, Italy opens up the school envi-*

denze neo-assimilazioniste²²⁰, sconfessa alcuni dei più interessanti sviluppi della giurisprudenza di Strasburgo – dei quali, all’opposto, la sentenza della seconda Sezione aveva tenuto conto – e ci riporta indietro di qualche anno, alle prime affermazioni della Corte in fatto di neutralità confessionale, quando ancora questa nozione era rintracciabile nelle sue pronunce al mero stadio embrionale²²¹.

Queste considerazioni non devono condurre, tuttavia, a ritenere che il livello di tutela della libertà negativa sia stato riposizionato verso il basso: certamente la sentenza della Grande Camera ha aperto uno strappo nella giurisprudenza della Corte, nella quale si inserisce come un ingombrante corpo estraneo, ma una sentenza non ha il potere di obliterare i risultati già raggiunti. Nella consapevolezza che alcuni *standard* fissati dalla

ronment in parallel to other religions. The Government indicated in this connection that it was not forbidden for pupils to wear Islamic headscarves or other symbols or apparel having a religious connotation; alternative arrangements were possible to help schooling fit in with non-majority religious practices; the beginning and end of Ramadan were ‘often celebrated’ in schools; and optional religious education could be organized in schools for ‘all recognized religious creeds’ [...]. Moreover, there was nothing to suggest that the authorities were intolerant of pupils who believed in other religions, were non-believers or who held non-religious philosophical convictions»).

All’opposto, chi scrive è convinto – e le ultime parole appena riportate sembrano darne piena conferma – che quella presenza sia rilevante e volta a disegnare (unitamente ad altri fattori, primo fra tutti l’orientamento monoteistico dell’insegnamento religioso garantito dallo Stato nelle scuole pubbliche non universitarie di ogni ordine e grado) un ambiente scolastico ispirato più che al pluralismo religioso alla semplice tolleranza, intesa come l’atteggiamento di chi da una posizione sopraelevata consenta all’altro la mera esistenza, facendogli peraltro pesare la sua condizione di ospite (questa la concezione espressa da DERRIDA, J., *Autoimmunity: real and symbolic suicides*, in BORRADORI, G., *Philosophy in a time of terror. Dialogues with Jürgen Habermas and Jacques Derrida*, Chicago, University of Chicago Press, 2003, pp. 85 ss., spec. p. 127). Di semplice «*religious tolerance*», con riferimento a questo aspetto della questione, scrive anche MCGOLDRICK, D., *Religion in the european public square and in european public life – Crucifixes in the classroom?*, cit., p. 480.

²²⁰ L’esame dei contrapposti paradigmi di tolleranza e pluralismo è implicitamente alla base delle analisi che evidenziano la (ri)affermazione di un modello assimilazionista – o l’affermazione di un modello neo-assimilazionista – nel contesto sociale delle nazioni “occidentali” e in particolare in Europa, là dove invece negli ultimi decenni ha dominato (almeno nelle dichiarazioni d’intenti) l’ortodossia del multiculturalismo: si veda AMBROSINI, M., *Il multiculturalismo è finito? Le esperienze europee di integrazione degli immigrati*, in *Agg. soc.*, 2011, 5, pp. 343 ss. Per quanto di nostro interesse, la sentenza *Lautsi* della Grande Camera sembra confermare i risultati di quelle analisi, inserendosi nel solco di un multiculturalismo attenuato e avallando di fatto l’idea pericolosa che anche in materia di diritti fondamentali le minoranze possano essere costrette, in alcuni casi ed entro certi limiti, a tollerare ciò che la maggioranza (locale) impone loro, secondo un modello che pone l’adesione alla cultura ospitante quale condizione per l’integrazione. In questa direzione, ROSSI, E., *Laicità e simboli religiosi*, in *Problemi pratici della laicità agli inizi del secolo XXI*, cit., pp. 325 ss., sul punto pp. 331 s. e p. 355, evidenzia il legame tra divieto di indossare simboli religiosi (o imposizione degli stessi) e affermazione di modelli assimilazionisti, mentre secondo MANCINI, S., *Lautsi II: la rivincita della tolleranza preferenzialista*, cit., l’idea che l’esposizione del crocifisso sia convenzionalmente lecita poiché non si traduce nell’indottrinamento degli alunni «è di per sé gravissima, perché abbassa catastroficamente lo *standard* minimo di tutela delle minoranze religiose ed ideologiche, che sono ora costrette a tollerare qualunque manifestazione religiosa maggioritaria che non sconfini in un esplicito tentativo di indottrinamento».

²²¹ Per una panoramica dei contenuti che la Corte è venuta via via attribuendo al principio di neutralità confessionale dello stato, con particolare riferimento alla giurisprudenza concernente i simboli religiosi, si veda EVANS, M. D., *Manual on the wearing of religious symbols in public areas*, Leiden-Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, pp. 43 ss.

giurisprudenza consolidata della Corte non siano più in discussione, questa sentenza rende però avvertiti che anche in presenza di determinate condizioni “ambientali” quegli *standard* possono essere temporaneamente abbandonati: ma si tratta di riflessioni che si muovono solo parzialmente sul terreno del giuridico, attingono in prima istanza il piano del politico, e possono (almeno per il momento) essere tralasciate²²².

2-6. Il bilanciamento con altri diritti. In particolare: la libertà di espressione e la tutela del sentimento religioso.

Un ambito nel quale per lungo tempo la giurisprudenza della Corte ha avuto uno scarso impatto e non ha lasciato alcuna impronta di rilievo nell’evoluzione degli istituti giuridici che vi si possono ricondurre, risolvendosi al limite in generiche (e per lo più sterili, nel senso di prive di reale riscontro nelle soluzioni giurisprudenziali adottate) affermazioni di principio, è costituito dal bilanciamento tra libertà religiosa e di convinzione e libertà di manifestazione del pensiero²²³.

²²² Sul punto si veda *infra*, § 4. In ogni caso, è fuor di dubbio che la sentenza *Lautsi* della Grande Camera – ma lo stesso vale in certa misura anche per la sentenza della Seconda Sezione che tuttavia, per lo meno, poggiava su fondamenti giuridici posti nel segno della continuità con la giurisprudenza precedente – rinunci in modo apodittico e deplorabile a cercare una via di mediazione e in questo senso dia ragione a chi ritiene che molte sentenze della Corte in materia di libertà di religione e di convinzione si esponano a fondate critiche di eccessivo “minimalismo giudiziario”, che porta molte questioni altamente controverse a rimanere irrisolte, prive di una risposta univoca da Strasburgo: così per esempio JACOBS, F. G. – OVEY, C. – WHITE, R., *The European Convention on Human Rights*, cit., p. 300.

In questo modo, sottraendosi al confronto sul terreno del diritto, la Corte rischia da una parte di perdere la sua funzione di sede privilegiata che, potendo contare sulla provenienza disparata dei giudici, dei casi e delle istanze che ne alimentano l’attività, conduce alla elaborazione di concetti e strumenti originali nella disciplina giuridica del fattore religioso (VENTURA, M., *Law and religion issues in Strasbourg and Luxembourg: the virtues of European Courts*, cit., p. 9, ha scritto che «*the case law of European courts has proved a unique laboratory of concepts and tools in law and religion. It would be impossible today in Europe to conceive of a serious discussion of the definition of religion or belief, on the absolute right to believe or not to believe, on the qualified right to express one’s own belief, on direct or indirect discrimination, on neutrality and secularism, on the equal rights of atheists and un-believers, on the status of religious denominations, or on Islamic issues, without the contribution of European courts*»). Dall’altra, delude la speranza che la trasposizione in sede internazionale della giurisdizione sui diritti dell’uomo non finisca a lungo termine per tradursi in una banale «duplicazione dei livelli e degli organismi coinvolti nella tutela» ma, al contrario, riesca a sfruttare appieno la «diversità delle regole che presiedono, in sede nazionale e sovranazionale, all’opera di produzione normativa e giurisprudenziale»: così FERRARI, S., *Diritto ecclesiastico e diritto internazionale*, cit., p. 23.

²²³ L’art. 10 Conv., rubricato «*Libertà di espressione*», presenta una struttura identica a quella dell’art. 9 e stabilisce che «*1. Ogni persona ha diritto alla libertà d’espressione. Tale diritto include la libertà d’opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza ingerenza alcuna da parte delle autorità pubbliche e senza riguardo alla nazionalità. Il presente articolo non impedisce che gli Stati sottopongano a un regime di autorizzazione le imprese di radio-diffusione, di cinema o di televisione.*

2. L’esercizio di queste libertà, comportando doveri e responsabilità, può essere subordinato a determinate formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni previste dalla legge e costituenti misure necessarie in una società democratica, per la sicurezza nazionale, l’integrità territoriale o l’ordine pubblico, la prevenzione dei disordini e dei reati, la protezione della salute e della morale, la protezione della reputa-

A voler essere rigorosi, anzi, si dovrebbe affermare che in questa materia la Corte si è sottratta il più delle volte anche al compito di svolgere un vero e proprio bilanciamento, emettendo decisioni fortemente caratterizzate in senso politico²²⁴, ricorrendo con larghezza al criterio del margine di apprezzamento e avallando quasi sempre le misure restrittive adottate dai Paesi di volta in volta convenuti²²⁵.

A questo “blocco” di sentenze appartengono sia pronunce in cui il confronto vedeva da una parte la sola libertà di espressione e dall’altra un aspetto particolare della libertà di religione (la tutela del sentimento religioso)²²⁶; sia decisioni che, al fine di garantire questo aspetto, hanno avallato compressioni non solo della libertà di manifestazione del pensiero *tout court* ma anche, specificamente, nel campo del religioso²²⁷.

La sentenza-apripista di questo sfortunato filone giurisprudenziale, oggi peraltro (forse) parzialmente superata sia nelle affermazioni di principio che contiene sia

zione o dei diritti altrui, o per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario».

A commento della disposizione in esame si veda la dottrina richiamata *supra*, cap. II, nota 5.

²²⁴ Riferendosi al caso *Otto-Preminger-Institut c. Austria* (C), cit., ma esprimendo perplessità che possono essere estese anche alle altre sentenze che saranno esaminate in questo paragrafo, MARGIOTTA BROGLIO, F., *Uno scontro tra libertà: la sentenza Otto-Preminger-Institut della Corte europea*, cit., p. 375, ha scritto che «invece di adottare, in presenza di un conflitto tra valori e diritti, la tecnica del bilanciamento reciproco, onde evitare l’egemonia dell’uno e l’azzeramento dell’altro [...] la Corte di Strasburgo ha scelto il criterio politico della “ragione dei più”».

²²⁵ Non costituisce un’eccezione a quanto sopra il fatto che nel caso *Glas Nadezhda Eood and Elenkov c. Bulgaria* (Sez. V), cit. – nel quale i ricorrenti, intenzionati a operare un’emittente radiofonica religiosa, lamentavano una violazione dei propri diritti per essere stato negato loro dalle competenti autorità il rilascio della corrispondente licenza, nonostante la sussistenza di tutti i presupposti di legge – la Corte abbia accertato una violazione dell’art. 10 Conv. Da una parte, infatti, la fattispecie non presentava alcun problema di bilanciamento tra diritti convenzionali; dall’altra, è assorbente rispetto a ogni altra considerazione la circostanza che la Corte abbia risolto il caso rilevando la mancanza del requisito della previsione di legge, senza addivenire pertanto all’esame della sussistenza e fondatezza dello scopo legittimo adottato dalle autorità a sostegno del mancato rilascio della licenza.

²²⁶ *Otto-Preminger-Institut c. Austria* (C), cit.; *Wingrove c. Regno Unito* (C), cit.; *Í. A. c. Turchia* (Sez. II), cit. Le vicende citate riguardavano, rispettivamente, il sequestro e la confisca di un’opera cinematografica; il divieto di distribuzione di un cortometraggio allegorico; la condanna penale di un editore per avere pubblicato un volume blasfemo. Per un quadro d’insieme dei rapporti tra libertà d’espressione e libertà religiosa, anche al di là della semplice tutela del sentimento religioso, nella giurisprudenza della Corte, si veda MARTÍNEZ-TORRÓN, J., *Libertad de expresión y libertad religiosa en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2008, 1 (volume dedicato a *Libertà di espressione e tutela dell’identità religiosa: un conflitto inevitabile?*), pp. 15 ss.

²²⁷ *Murphy c. Irlanda* (Sez. III), cit.; *Mouvement Raelien Suisse c. Svizzera* (Sez. I), cit.: in entrambi i casi ai soggetti ricorrenti era stata impedita l’attività di propaganda a contenuto religioso per mezzo rispettivamente di *spot* televisivi e manifesti cartacei. Non saranno esaminate, invece, le decisioni della Commissione e della Corte che hanno affrontato fattispecie nelle quali si fronteggiavano da una parte la libertà di manifestazione del pensiero e, dall’altra, la protezione della morale, senza tuttavia che eventuali riferimenti all’etica religiosa abbiano trovato riscontro in un esame dei singoli casi anche sotto il profilo dell’art. 9 (sul punto si può vedere, ancora, la dottrina citata a commento dell’art. 10 Conv.).

nell'assetto concreto che (non) fornisce alle libertà convenzionali²²⁸, è stata pronunciata nel noto caso *Otto-Preminger-Institut*, concernente il sequestro e la successiva confisca di un'opera cinematografica in ragione dei suoi contenuti potenzialmente offensivi del sentimento religioso della popolazione²²⁹.

L'elemento che interessa maggiormente sottolineare è proprio questo: la Corte riconduce espressamente alla sfera di garanzia dell'art. 9 la tutela del «sentimento religioso», vale a dire il diritto di vedere rispettati (non solo dallo stato) i propri convincimenti religiosi fino al punto di limitare la libertà di espressione altrui²³⁰. Si tratta di un'affermazione di non piana condivisibilità²³¹, che legge nell'art. 9 ciò che non c'è:

²²⁸ La presa d'atto che le anche le sentenze più recenti – il pensiero corre, in primo luogo, al caso *I. A. c. Turchia*, deciso dalla Corte nel 2005 – non abbiano fatto segnare alcun significativo passo avanti rispetto alla *Otto-Preminger-Institut* disincentiva ogni lettura tendente a ricondurre la “cifra” (pilatesca, conservatrice, retriva, che dir si voglia) di quella decisione alle circostanze di tempo: è vero che nel momento in cui vede la luce la sentenza del 1994 la Corte è un organo ancora istituzionalmente “debole”, che (per esempio) ha alle spalle una sola violazione accertata dell'art. 9 (*Kokkinakis c. Grecia* [C], cit.), ma oggi assume peso determinante il rilievo che la “nuova” Corte non abbia ancora provveduto, pur avendone avuto l'occasione, a rimettere mano a quegli orientamenti, reindirizzandoli verso obiettivi più confacenti a una società veramente pluralista, depurata da ogni forma di intransigenza.

²²⁹ Per un esame dettagliato della fattispecie può vedersi MARGIOTTA BROGLIO, F., *Uno scontro di libertà: la sentenza Otto-Preminger-Institut della Corte europea*, cit., pp. 369 ss. Ivi, p. 368, nota 2, il richiamo a precedenti sentenze della Corte (*Handyside c. Regno Unito* [P], cit.; *Müller e altri c. Svizzera* [C], ric. 10737/84, sent. 24 maggio 1988) i cui indirizzi, secondo l'Autore, sarebbero stati modificati dalla pronuncia in esame; per un esame più specifico di quella giurisprudenza si veda invece SCOVAZZI, T., *La protezione della morale come limite all'esercizio dei diritti umani (e come causa di scivoloni)*, cit.

²³⁰ Cfr. *Otto-Preminger-Institut c. Austria* (C), cit., §§ 47 e 55: «[t]he respect for the religious feelings of believers as guaranteed in Article 9 (art. 9) can legitimately be thought to have been violated by provocative portrayals of objects of religious veneration; and such portrayals can be regarded as malicious violation of the spirit of tolerance, which must also be a feature of democratic society. [...] The issue before the Court involves weighing up the conflicting interests of the exercise of two fundamental freedoms guaranteed under the Convention, namely the right of the applicant association to impart to the public controversial views and, by implication, the right of interested persons to take cognisance of such views, on the one hand, and the right of other persons to proper respect for their freedom of thought, conscience and religion, on the other hand».

²³¹ La Corte avrebbe potuto prendere atto che l'ordinamento giuridico austriaco tutelasse – anche per mezzo di strumenti penalistici – il sentimento religioso della popolazione, senza per questo essere costretta a ricondurre simile garanzia all'ambito dell'art. 9 che, come tutte le norme convenzionali, si propone solo di assicurare un *minimum* di tutela, che i Paesi membri sono liberi di superare. Scegliendo la diversa strada del bilanciamento tra diritti convenzionali, la Corte si è infilata in un vicolo cieco dal quale, come dimostra la successiva giurisprudenza, non è più stata capace di uscire.

Lo stesso genere di passo falso è stato commesso dalla Grande Camera con riguardo all'*affaire Lautsi*: anche in quell'occasione, mostrandosi più incline ad allargare il perimetro di garanzia dell'art. 9 quando i diritti ivi tutelati vengano fatti valere in funzione “difensiva” di fronte al tentativo di espansione di altre posizioni soggettive convenzionali (rispetto a quando, invece, ne venga lamentata una violazione), la Corte sembra aver implicitamente avallato l'opinione di chi ritiene che l'esposizione di un simbolo religioso all'interno di un'aula scolastica sia la risposta legittima alla manifestazione di una (altrettanto legittima) esigenza di libertà religiosa dei consociati (la costruzione teorica è evidente, per esempio, in CANONICO, M., *Il crocifisso nelle aule scolastiche: una questione ancora aperta*, in *Dir. eccl.*, 2004, I, pp. 259 ss., spec. laddove [pp. 284 s.] individua nella presenza del crocifisso una «forma di manifestazione della propria libertà religiosa»). La Corte sarebbe altrettanto disposta – verrebbe da chiedersi – ad accertare una violazione dell'art. 9 nel caso ipotetico di genitori musulmani che, sulla base di simili ar-

questo non sarebbe di per sé un problema – come si è visto in altre sedi, talora è stata proprio la capacità della Corte di andare al di là della lettera dell'art. 9 a consentire di rendere sempre più efficace ed effettiva la tutela apprestata da tale disposizione²³² – se non fosse che la direzione presa dalla Corte non è assistita da alcun vero argomento forte, non mostra alcuno sbocco diverso dall'obiettivo di assecondare la scelta di politica legislativa fatta dallo Stato e, come in tutti i casi in cui la cifra “politica” di una decisione assorbe e travalica il rigore degli argomenti giuridici, viene perseguita a mezzo di una pronuncia che presta il fianco numerose critiche²³³.

Il punto più debole dell'intera sentenza, sul quale si incardinano i successivi passaggi del ragionamento della Corte e i cui difetti si riverberano pertanto “a cascata” sull'intero corpo della decisione, risiede nella individuazione di un vero e proprio diritto a veder tutelato il proprio sentimento religioso, senza che lo stesso sia messo veramente in discussione nell'ambito di un ragionevole bilanciamento con la libertà di manifestazione del pensiero²³⁴. La mancanza è tanto più evidente nel caso in esame, che aveva visto l'istituto ricorrente assumere tutte le cautele necessarie perché la diffusione dell'opera cinematografica avvenisse con modalità tali da consentire un contemperamento delle posizioni e il rispetto delle diverse sensibilità coinvolte²³⁵.

gomenti, chiedano all'amministrazione scolastica di esporre a proprie spese, nelle aule frequentate in maggioranza da alunni musulmani, un simbolo islamico accanto al crocifisso?

²³² Così, per esempio, nell'estensione del novero dei soggetti tutelati fino a ricomprendervi le organizzazioni religiose e filosofiche, prima semplicemente legittimate ad adire la Corte per conto («on behalf») dei propri appartenenti, poi riconosciute titolari in proprio delle posizioni giuridiche tutelate dall'art. 9: cfr. *supra*, cap. II, §§ 1-2 ss.

²³³ Lo stesso fenomeno è stato osservato (cfr. § precedente) con riferimento alla sentenza *Lautsi e altri c. Italia* (GC), cit., sulla quale peraltro si tornerà anche più avanti (cfr. *infra*, § 4).

²³⁴ Secondo MARGIOTTA BROGLIO, F., *Uno scontro di libertà: la sentenza Otto-Preminger-Institut della Corte europea*, cit., pp. 373 ss. (che fa riferimento, su questo punto, all'opinione dissenziente dei giudici Palm, Pekkanen e Makarczyk), la sentenza «pur facendo prevalere, nel caso giudicato, un aspetto della libertà di religione (tutela del sentimento religioso) sulla libertà di manifestazione del pensiero», non avrebbe tuttavia affrontato il problema del contenuto dei diritti garantiti dall'art. 9 e avrebbe inoltre «lasciato del tutto irrisolto, dopo averlo enfatizzato, il problema dello scontro di due libertà [dopo aver] aperto quello, appunto, del contenuto della prima». Nella medesima direzione si svolgono le considerazioni di CAROBENE, G., *Sul conflitto tra la libertà di espressione e di religione in una sentenza della Corte Europea*, cit., p. 233; PARISI, M., *La tutela giurisdizionale del fenomeno religioso in Europa*, cit., p. 167; VENTURA, M., *La laicità dell'Unione europea. Diritti, mercato, religione*, cit., p. 75, secondo il quale la Corte si sarebbe affidata a criteri «intrinsecamente deboli che avrebbero dovuto essere oggetto di una valutazione di proporzionalità e che invece sono stati assolutizzati». Ritiene, invece, che con la sentenza in esame la Corte abbia operato un corretto bilanciamento tra le due posizioni soggettive – pur non persuadendo il modo in cui ha valutato la necessità della restrizione nel caso specifico –, CANNONE, A., *Gli orientamenti della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia religiosa*, cit., pp. 282 s.

²³⁵ La rappresentazione sarebbe avvenuta in una sala di proiezione privata, alla quale era possibile accedere solo dopo aver acquistato il biglietto (non si trattava, pertanto, di uno spettacolo pubblico);

L'assenza di un vero bilanciamento e l'avallo della soluzione radicale adottata dallo Stato (la confisca e il sequestro dell'opera, sottratta in questo modo a ogni reale confronto dialettico sui contenuti), dicevamo, rende fragile tutta la struttura della pronuncia. Così, la Corte ricorda come in una società democratica tutti debbano essere disposti a veder messe in discussione le proprie convinzioni²³⁶, ma distingue a seconda delle modalità con cui è avanzata la critica: a sembrare irragionevole non è tanto l'idea che un attacco possa essere legittimo o meno a seconda delle modalità con cui è portato²³⁷, quanto l'ipotesi che determinate modalità di (mera) diffusione del pensiero siano in grado di limitare la libertà positiva altrui²³⁸ e, soprattutto, il fatto che la Corte parli di «modalità» («*manner*») ma in realtà avalli un vero e proprio “processo alle intenzioni”,

l'ingresso era vietato ai minorenni; gli spettatori venivano preventivamente informati per mezzo di un opuscolo informativo circa la natura dell'opera (allegorica, caricaturale e fortemente critica nei riguardi delle religioni tradizionali). Tali premure avrebbero assicurato, secondo l'istituto ricorrente, che solo coloro che lo avessero deliberatamente scelto si sarebbero confrontati con i contenuti dello spettacolo, senza che il grande pubblico potesse essere coinvolto in un dialogo dai toni e su temi potenzialmente “urtanti”: su questo aspetto si sono soffermati MARGIOTTA BROGLIO, F., *Uno scontro di libertà: la sentenza Otto-Preminger-Institut della Corte europea*, cit., p. 373; PARISI, M., *La tutela giurisdizionale del fenomeno religioso in Europa*, cit., p. 165.

²³⁶ Cfr. *Otto-Preminger-Institut c. Austria* (C), cit., §§ 47 e 49: «[t]hose who choose to exercise the freedom to manifest their religion, irrespective of whether they do so as members of a religious majority or a minority, cannot reasonably expect to be exempt from all criticism. They must tolerate and accept the denial by others of their religious beliefs and even the propagation by others of doctrines hostile to their faith. [...] Freedom of expression [...] is applicable not only to “information” or “ideas” that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that shock, offend or disturb the State or any sector of the population». In altre occasioni la Corte ha ribadito che «even expression which could be considered offensive, shocking or disturbing to the religious sensitivities of others falls within the scope of the protection of Article 10, the question for the Court being whether any restriction imposed on that expression complies with the provisions of that Article» (*Murphy c. Irlanda* [Sez. III], cit., § 61), e che «[l]a liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun. Sous réserve du paragraphe 2, elle vaut non seulement pour les ‘informations’ ou ‘idées’ accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent: ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de ‘société démocratique’. Telle que la consacre l'article 10, elle est assortie d'exceptions qui appellent toutefois une interprétation étroite, et le besoin de la restreindre doit se trouver établi de manière convaincante» (*Lombardi Vallauri c. Italia* [Sez. II], cit., § 42).

²³⁷ Cfr. *Otto-Preminger-Institut c. Austria* (C), cit., § 47: «the manner in which religious beliefs and doctrines are opposed or denied is a matter which may engage the responsibility of the State, notably its responsibility to ensure the peaceful enjoyment of the right guaranteed under Article 9 (art. 9) to the holders of those beliefs and doctrines». Si veda, sul punto, MARGIOTTA BROGLIO, F., *Uno scontro tra libertà: la sentenza Otto-Preminger-Institut della Corte europea*, cit., p. 371, che scrive di «pericolosa distinzione tra esercizio dell'opposizione ad una religione [...] e il modo in cui la critica viene esercitata»; LUGLI, M., *La tutela della libertà religiosa (Art. 9 CEDU)*, cit., p. 90.

²³⁸ Cfr. *Otto-Preminger-Institut c. Austria* (C), cit., § 47: «in extreme cases the effect of particular methods of opposing or denying religious beliefs can be such as to inhibit those who hold such beliefs from exercising their freedom to hold and express them». Quand'anche si volesse leggere in questo passaggio l'idea che talora la critica possa assumere toni talmente accesi da dissuadere il credente di un'altra religione dal manifestare il proprio credo, non si vede come tale effetto deterrente possa agire a danno di una larghissima maggioranza (con riguardo alla fattispecie in esame, non si può dimenticare che la componente cattolica rappresenta “sulla carta” l'87 % della popolazione tirolese).

distinguendo la critica costruttiva (che alle autorità non sarebbe consentito cercare di arginare) da quella portata “in mala fede” (che lo stato può invece reprimere, senza per questo incorrere in violazioni dell’art. 10 Conv.)²³⁹. Si tratta di una costruzione che, salvo il doveroso richiamo a un principio di responsabilità individuale che deve animare chi eserciti i propri diritti di libertà²⁴⁰, si mostra debolissima, palesemente disallineata rispetto agli assi portanti della stessa Convenzione, che ricorda da vicino la distinzione tra proselitismo legittimo e illegittimo cui la Corte ha fatto ricorso nel caso *Kokkinakis*²⁴¹.

Inoltre, più che in altre vicende nelle quali pure può avere avuto un peso determinante la considerazione di un’appartenenza religiosa largamente omogenea a livello locale, in questo caso il cammino che conduce la Corte ad assecondare la sensibilità della maggioranza è percorso alla luce del sole, e si conclude con un rinvio apodittico al margine di apprezzamento statale²⁴²: è esattamente l’opposto di quanto affermato in numerose occasioni dalla stessa Corte, a proposito del ruolo dello stato quale garante della società democratica, cui è vietato rimuovere le cause di possibili tensioni sociali

²³⁹ La Corte parla sia di «*malicious violation of the spirit of tolerance*» (cfr. *supra*, nota 230), sia di critica «gratuita» e di attacchi «impropri»: cfr. *Otto-Preminger-Institut c. Austria* (C), cit., § 49, dove si legge che «*whoever exercises the rights and freedoms enshrined in the first paragraph of that Article (art. 10-1) undertakes "duties and responsibilities". Amongst them - in the context of religious opinions and beliefs - may legitimately be included an obligation to avoid as far as possible expressions that are gratuitously offensive to others and thus an infringement of their rights, and which therefore do not contribute to any form of public debate capable of furthering progress in human affairs. This being so, as a matter of principle it may be considered necessary in certain democratic societies to sanction or even prevent improper attacks on objects of religious veneration, provided always that any "formality", "condition", "restriction" or "penalty" imposed be proportionate to the legitimate aim pursued*».

Riferendosi a questi passaggi della sentenza, MARGIOTTA BROGLIO, F., *Uno scontro di libertà: la sentenza Otto-Preminger-Institut della Corte europea*, cit., pp. 371 s., vi legge un «ragionamento che potrebbe essere tranquillamente condiviso – *mutatis mutandis* – da uno dei tribunali islamici che hanno condannato a morte Salman Rushdie e alla distruzione la sua opera "Versetti satanici"». Conforme la lettura fornita da RIGAUX, F., *La liberté d'expression et ses limites*, in *Rev. trim. dr. hom.*, 1995, pp. 401 ss.

²⁴⁰ In questo senso, si veda anche *supra*, § 2-2, spec. nota 99.

²⁴¹ Cfr., *supra*, l’inizio del § 2-2 e specialmente le note 82 s. Il parallelismo è corroborato anche dalla terminologia utilizzata dalla Corte, che ha riferito il medesimo termine («*improper*») sia alla propaganda che travalicasse i limiti della testimonianza cristiana (*Kokkinakis c. Grecia* [C], cit., § 48), sia agli attacchi gratuiti portati al sentimento religioso altrui (cfr. nota precedente).

²⁴² Cfr. *Otto-Preminger-Institut c. Austria* (C), cit., § 56: «*[t]he Court cannot disregard the fact that the Roman Catholic religion is the religion of the overwhelming majority of Tyroleans. In seizing the film, the Austrian authorities acted to ensure religious peace in that region and to prevent that some people should feel the object of attacks on their religious beliefs in an unwarranted and offensive manner. It is in the first place for the national authorities, who are better placed than the international judge, to assess the need for such a measure in the light of the situation obtaining locally at a given time. In all the circumstances of the present case, the Court does not consider that the Austrian authorities can be regarded as having overstepped their margin of appreciation in this respect*».

eliminando il pluralismo²⁴³.

Le successive sentenze della Corte che, fino al 2005, si sono confrontate con fattispecie analoghe, come si è anticipato, si inseriscono pianamente nel solco tracciato dalla *Otto-Preminger* e non fanno che ribadire (talvolta estremizzandoli) concetti e costruzioni già affacciatisi in quella occasione: pongono, pertanto, un accento particolare sul dovere di *self-restraint* che limita l'esercizio individuale della libertà di espressione quando siano coinvolte le opinioni religiose altrui²⁴⁴ e, in questa chiave, ammettono che talune manifestazioni possano assumere in determinate circostanze un effetto offensivo anche a prescindere dal loro contenuto e possano pertanto essere impedito dallo stato²⁴⁵; tributano un'attenzione particolare alla legislazione, presente in numerosi paesi europei, che tutela con lo strumento penale il sentimento religioso («*blasphemy legislation*»)²⁴⁶; fanno largo rinvio al margine di apprezzamento statale²⁴⁷, ricordando che, in materia di libertà di espressione, esso è più largo quando si tratti di disciplinare tale libertà in relazione a questioni suscettibili di offendere le convinzioni personali²⁴⁸; senza mai abbandonare, tuttavia, l'idea che in una società democratica tutti debbano essere

²⁴³ Cfr., *ex multis*, *Serif c. Grecia* (Sez. II), cit., § 53: «[t]he role of the authorities in such circumstances is not to remove the cause of tension by eliminating pluralism, but to ensure that the competing groups tolerate each other».

²⁴⁴ Cfr. *Wingrove c. Regno Unito* (C), cit., § 52 («the exercise of that freedom carries with it duties and responsibilities. Amongst them, in the context of religious beliefs, may legitimately be included a duty to avoid as far as possible an expression that is, in regard to objects of veneration, gratuitously offensive to others and profanatory»); *Murphy c. Irlanda* (Sez. III), cit., § 65; *Ī. A. c. Turchia* (Sez. II), cit., § 24.

²⁴⁵ Cfr. *Murphy c. Irlanda* (Sez. III), cit., § 72. In quell'occasione – che concerneva una fattispecie per la quale non si poneva alcuna questione di responsabilità penale, ma nella quale ha assunto rilevanza decisiva la considerazione del peculiare contesto irlandese (cfr. §§ 73 s.) – la Corte ha ritenuto giustificato che al ricorrente fosse stato impedito, in ragione della particolare sensibilità religiosa della popolazione irlandese, di trasmettere a proprie spese un annuncio radiofonico di questo tenore: «[w]hat think ye of Christ? Would you, like Peter, only say that he is the son of the living God? Have you ever exposed yourself to the historical facts about Christ? The Irish Faith Centre are presenting for Easter week an hour long video by Dr Jean Scott Phd on the evidence of the resurrection [...]».

In diversa prospettiva, poi, la Corte è parsa talvolta esprimere le proprie valutazioni prescindendo dalle concrete potenzialità offensive della manifestazione: su questo aspetto, con riguardo alla sentenza *Ī. A. c. Turchia*, si è soffermata l'analisi di PIN, A., *Le offese alla religione islamica. La Turchia e la Corte di Strasburgo*, in *Quad. cost.*, 2006, 1, pp. 152 ss.

²⁴⁶ Cfr. *Wingrove c. Regno Unito* (C), cit., § 57.

²⁴⁷ Cfr. *Wingrove c. Regno Unito* (C), cit., § 64; *Murphy c. Irlanda* (Sez. III), cit., §§ 66 e 82; *Ī. A. c. Turchia* (Sez. II), cit., § 31.

²⁴⁸ Cfr. *Wingrove c. Regno Unito* (C), cit., § 58: «[w]hereas there is little scope under Article 10 para. 2 of the Convention [...] for restrictions on political speech or on debate of questions of public interest [...], a wider margin of appreciation is generally available to the Contracting States when regulating freedom of expression in relation to matters liable to offend intimate personal convictions within the sphere of morals or, especially, religion». Si veda anche *Murphy c. Irlanda* (Sez. III), cit., § 67; *Ī. A. c. Turchia* (Sez. II), cit., § 25.

disposti a vedere le proprie idee e convinzioni religiose messe in discussione e confrontate con altre dottrine, anche quando ciò possa risultare disturbante o offensivo.

A cavallo tra la fine del 2005 e l'inizio del 2006 si segnalano, però, due sentenze che sembrano segnare un deciso cambio di rotta, anche se l'effettiva portata e "tenuta" di quanto affermato in quelle occasioni deve ancora essere vagliata: nel caso *Paturel* e, soprattutto, nel caso *Giniewski* la Corte sembra aver abbandonato in parte le ritrosie del passato ed essersi ritagliata un ruolo di primo piano, accertando due violazioni dell'art. 10 in casi che coinvolgevano senza dubbio anche la sensibilità religiosa²⁴⁹.

Per farlo la Corte non abbandona l'idea che l'attacco alle convinzioni altrui non debba essere portato «gratuitamente»²⁵⁰, ma per la prima volta la aggancia nel suo concreto operare all'applicazione della dottrina del margine di apprezzamento e all'esame del contributo reale che i contenuti offensivi possono portare al confronto pubblico, necessario per la conservazione di una società democratica²⁵¹. Non si tratta, come in passato, di semplici affermazioni di principio che paiono contrastare con le soluzioni (tutte "politiche") adottate dalla Corte: coerentemente con quelle premesse, e ritenendo che le manifestazioni "incriminate" potessero contribuire fattivamente al dialogo su temi di pubblico interesse, i giudici negano la legittimità delle misure restrittive adottate dallo Stato²⁵².

²⁴⁹ Il caso *Paturel c. Francia* (Sez. I), ric. 54968/00, sent. 22 dicembre 2005, concerneva una fattispecie di diffamazione a mezzo stampa: il ricorrente era stato condannato dalla magistratura francese in ragione delle accuse di antisemitismo rivolte a un'organizzazione anti-settaria. La vicenda *Giniewski c. Francia* (Sez. II), ric. 64016/00, sent. 31 gennaio 2006, invece, riguardava un articolo nel quale il ricorrente sosteneva la responsabilità del cristianesimo – con particolare riferimento all'enciclica papale *Veritatis splendor* – nella genesi e nella diffusione dei sentimenti antisemiti che avevano condotto all'Olocausto (per un esame più dettagliato della fattispecie può vedersi LUGLI, M., *La tutela della libertà di pensiero, coscienza e religione* (Art. 9 CEDU), in LUGLI, M. – PASQUALI CERIOLO, J. – PISTOLESI, I., *Elementi di diritto ecclesiastico europeo. Principi, modelli, giurisprudenza*, Torino, Giappichelli, 2012², pp. 79 ss., sul punto p. 109).

²⁵⁰ Cfr. *Giniewski c. Francia* (Sez. II), cit., § 43: «[a]s paragraph 2 of Article 10 recognises, however, the exercise of that freedom carries with it duties and responsibilities. Amongst them – in the context of religious opinions and beliefs – may legitimately be included an obligation to avoid as far as possible expressions that are gratuitously offensive to others and thus an infringement of their rights, and which therefore do not contribute to any form of public debate capable of furthering progress in human affairs».

²⁵¹ Già nella sentenza *Murphy c. Irlanda* (Sez. III), cit., § 67, era dato leggere: «[t]he Court therefore observes that it is this margin of appreciation which distinguishes the present case from the above-cited case of *Vgt Verein gegen Tierfabriken v. Switzerland*. In the latter case, the Court considered that the advertisement prohibited concerned a matter of public interest to which a reduced margin of appreciation applied».

²⁵² Cfr. *Paturel c. Francia* (Sez. I), cit., § 37: «la Cour estime que les déclarations incriminées dans la présente affaire reflètent des assertions sur des questions d'intérêt public et constituent à ce titre des jugements de valeur plutôt que des déclarations de fait». Si badi, peraltro, che la Corte ritiene non sufficiente, al fine di sottrarsi alle iniziative censorie o repressive delle autorità, che le opinioni manifestate

Da ultimo, quale ulteriore elemento di interesse da monitorare con attenzione nei suoi possibili sviluppi, va segnalato che nella recente sentenza *Mouvement Raelien Suisse*²⁵³ la Corte ha precisato che la libertà garantita dall'art. 10 non comprende quella di scegliere il *forum* all'interno del quale manifestare il proprio pensiero²⁵⁴ e che pertanto, quando si tratti di *forum publicum*, è rimessa al margine di apprezzamento statale – particolarmente ampio in tali casi – la valutazione del rischio che i destinatari del messaggio lo intendano come una sorta di “*government speech*”²⁵⁵ (pensino, cioè, che quel messaggio esprima il punto di vista delle istituzioni o che, quantomeno, queste ultime lo tollerino²⁵⁶).

Come emerge da quanto sopra, quello appena ripercorso è un filone giurisprudenziale nel quale solo da ultimo la Corte sembra aver fissato qualche *standard* significativo nella protezione della libertà di espressione²⁵⁷ e si tratta pertanto di una giurispru-

attingano a un piano di pubblico interesse, richiedendo anche che le stesse, proprio in ragione della posta in gioco, trovino un concreto (e dimostrabile in giudizio) riscontro nei fatti: cfr. *Patrel c. Francia* (Sez. I), cit., §§ 38 ss.

In modo ancora più articolato, nella sentenza *Giniewski c. Francia* (Sez. II), cit., §§ 50 s., la Corte afferma: «[t]he Court considers, in particular, that the applicant sought primarily to develop an argument about the scope of a specific doctrine and its possible links with the origins of the Holocaust. In so doing he had made a contribution, which by definition was open to discussion, to a wide-ranging and ongoing debate [...], without sparking off any controversy that was gratuitous or detached from the reality of contemporary thought. [...] By considering the detrimental effects of a particular doctrine, the article in question contributed to a discussion of the various possible reasons behind the extermination of the Jews in Europe, a question of indisputable public interest in a democratic society. [...] In that connection, the Court considers it essential in a democratic society that a debate on the causes of acts of particular gravity amounting to crimes against humanity should be able to take place freely [...]. Furthermore, it has already had occasion to note that “it is an integral part of freedom of expression to seek historical truth”, and that “it is not its role to arbitrate” the underlying historical issues».

²⁵³ *Mouvement Raelien Suisse c. Svizzera* (Sez. I), cit.: la fattispecie, priva di risvolti penalistici, concerneva il divieto, imposto dalle autorità svizzere all'organizzazione ricorrente, di affiggere i propri manifesti pubblicitari (per un resoconto dettagliato si veda FATTORI, G., *Il caso dei Raeliani contro la Svizzera*, cit.).

²⁵⁴ Cfr. *Mouvement Raelien Suisse c. Svizzera* (Sez. I), cit., § 50: «[c]ette disposition [l'article 10 de la Convention], malgré l'importance reconnue à la liberté d'expression, ne donne pas la liberté de choisir un forum en vue d'exercer ce droit».

²⁵⁵ Cfr. *supra*, § 2-5, nota 194.

²⁵⁶ Cfr. *Mouvement Raelien Suisse c. Svizzera* (Sez. I), cit., § 52 : «[L]orsqu'il est saisi d'une demande d'autorisation d'usage accru ou privatif du domaine public, ou lorsqu'il contrôle les modalités d'usage d'une concession, l'Etat doit néanmoins tenir compte du contenu idéal de la liberté d'expression et de son importance dans une société démocratique. Cela étant, la Cour estime qu'il convient, en l'espèce, de procéder à une balance des intérêts en jeu, soit d'une part celui de l'association requérante à véhiculer ses idées et, d'autre part, celui des autorités à protéger l'ordre public et à prévenir des infractions. La Cour partage l'avis du Gouvernement selon lequel l'acceptation d'une campagne d'affichage pourrait laisser croire qu'il cautionne ou pour le moins tolère les opinions et les agissements en cause. Dès lors, elle est prête à admettre que la marge d'appréciation des autorités internes dans l'examen de la nécessité d'une mesure est plus large dans ce domaine».

²⁵⁷ Questa è anche l'opinione di PIN, A., *Le offese alla religione islamica. La Turchia e la Corte di Strasburgo*, cit., p. 154, che rileva come la Corte abbia preferito, specialmente nei casi in cui si confron-

denza degna di nota perché – nell'incertezza circa la traiettoria evolutiva che potrebbe assumere nel solco dell'apparente "cambio di rotta" di cinque anni fa – aiuta a tenere sotto controllo, senza dimenticarlo, il livello minimo di coinvolgimento sul quale può assestarsi l'intervento della Corte: in altre parole, contribuisce a fornire un'iniezione di sano realismo in coloro che cerchino nelle sentenze di Strasburgo l'emersione di posizioni e contenuti contro-maggioritari²⁵⁸ che invece, come si è visto, in questa materia sono stati per lo più frustrati dalla logica politica della non intromissione nelle questioni nazionali²⁵⁹.

Deve essere considerato, infatti, che le sentenze *Paturel* e *Giniewski*, pur accertando violazioni dell'art. 10, non hanno in sé una carica tale da potersi parlare di vero e proprio reindirizzamento: non sono state emesse, a tacer d'altro, a carico di un paese caratterizzato da una compatta e largamente maggioritaria (al punto da poter essere considerata egemonica) componente mono-confessionale, bensì a carico di uno Stato che ha fatto di una laicità neutrale in sommo grado uno dei propri principi fondanti.

Pertanto, solo quando si avrà una sentenza in cui la Corte, di fronte a fattispecie analoghe a quelle dei casi *Otto-Preminger* o *Ī. A.*, accerti (per lo meno) una violazione sostanziale dell'art. 10 Conv.²⁶⁰, sarà possibile trovare un riscontro pratico alle affermazioni che legano a doppio filo il rispetto e la tolleranza delle opinioni più "scom-

tava con la legislazione penale posta dai singoli stati a tutela del sentimento religioso, adottare criteri concreti e rinunciare all'imposizione di uno *standard* unificante.

²⁵⁸ Nella convinzione, per esempio, che i «*diritti e le libertà altrui*», la cui protezione può costituire uno degli scopi legittimi delle misure restrittive delle libertà tutelate dagli artt. 9 e 10 Conv., siano in primo luogo quelli delle minoranze e non quelli della maggioranza che di quella protezione, il più delle volte, non ha alcun bisogno. In questa direzione sembrano orientate anche le considerazioni di MARGIOTTA BROGLIO, F., *La protezione internazionale della libertà religiosa nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 66, dove afferma che la «Convenzione, quindi, prevedendo come limite [...] la tutela dei diritti e libertà altrui, consente agli Stati contraenti di imporre quelle restrizioni che si rivelino necessarie per evitare forme di discriminazione sociale o di intolleranza da parte degli stessi gruppi religiosi dominanti nei confronti sia delle minoranze tradizionali che di nuovi raggruppamenti a carattere confessionale, specie se dissidenti dalla religione o dalle convinzioni del gruppo dominante».

²⁵⁹ Si tratta, pertanto, di una giurisprudenza che di fatto riconosce una sorta di potere di veto alla maggioranza (che le consente di sottrarre alla discussione i propri contenuti dogmatici), si contrappone frontalmente agli orientamenti della Corte che sembrano porsi nel segno di contrastare ogni forma di intransigenza (cfr. *supra*, § 2-2, spec. nota 99), e finisce con l'avallare pericolose forme di limitazione del confronto che si risolvono nel riconoscimento di una posizione sopraelevata (e di fatto sottratta alla critica) alle confessioni localmente maggioritarie: in questa prospettiva, si veda l'opinione di (stretta) minoranza dei giudici Costa, Cabral Barreto e Jungwiert nella sentenza *Ī. A. c. Turchia*.

²⁶⁰ Non soccorre, a questi fini, nemmeno la sentenza *Lombardi Vallauri c. Italia* (Sez. II), cit., nella quale la Corte ha sì accertato una violazione dell'art. 10, ma lo ha fatto esauendo le proprie argomentazioni sotto il profilo di un «risvolto procedurale» («*volet procédural*») della disposizione in parola (costruzione, questa, che peraltro solleva non pochi dubbi: sia consentito rinviare sul punto a TOSCANO, M., *La lezione di Strasburgo: i casi Lombardi Vallauri e Lautsi*, in *Dir. eccl.*, 2009, 3-4, pp. 505 ss., sul punto p. 512).

de”, e affermare senza forzature che i giudici europei sono intervenuti in prima persona, anche in questo settore, nel segno di una giurisprudenza autenticamente contro-maggioritaria.

Fino ad allora, in costanza di simili orientamenti – seppure temperati da pronunce di segno diverso che tuttavia “espongono” la Corte solo fino a un certo punto – sarà possibile solo affermare che la libertà di espressione tutelata dall’art. 10 Conv. può subire, in ragione della contropinta legata all’intervento dell’elemento religioso, compressioni che altrimenti sarebbero illegittime; la Corte sembra cioè ritenere che, per esempio, il “senso morale comune” debba essere costretto a tollerare modalità e contenuti “urtanti” della manifestazione del pensiero, mentre il “sentimento religioso diffuso” possa essere tutelato da tali attacchi a mezzo di specifici strumenti preventivi e repressivi²⁶¹. Impostazione, questa, sulla quale pesa certamente in maniera decisiva la volontà di non sindacare le scelte di politica legislativa degli Stati membri circa l’opportunità di sanzionare con appositi strumenti (spesso penalistici) le offese dirette contro il sentimento religioso, né gli orientamenti giurisprudenziali nazionali che di quegli strumenti fanno applicazione²⁶².

3. Qualche considerazione “trasversale”.

3-1. Il principio di laicità.

All’esame condotto sinora, che ha cercato di procedere per materie o “filoni” giurisprudenziali pur con i dovuti rinvii e richiami orizzontali, possono essere aggiunte alcune

²⁶¹ Si tratta, in ogni caso, di precedenti che non possono «certo essere sottovalutat[i] nella prospettiva di un irrigidimento degli integralismi religiosi in corso non solo nell’islam, ma anche nel cristianesimo e nell’ebraismo»: così MARGIOTTA BROGLIO, F., *Uno scontro di libertà: la sentenza Otto-Preminger-Instytut della Corte europea*, cit., p. 372, che poco dopo (p. 377), ipotizzando le conseguenze che potrebbero derivare dal mantenimento di simili orientamenti giurisprudenziali, ammonisce: «i differenti sistemi di relazioni fra Stati e confessioni religiose esistenti nel “territorio” convenzionale e il diverso peso storico e demografico delle religioni presenti in Europa non possono [...] giustificare una variazione regionale dei contenuti della tutela [...], pena la vanificazione dello sforzo di proteggere con norme internazionali i diritti e le libertà fondamentali dell’uomo». Riguardo alla sentenza *Otto-Preminger* anche CAROBENE, G., *Sul conflitto tra la libertà di espressione e di religione in una sentenza della Corte Europea*, cit., p. 232, scrive che «[u]na simile decisione sembra, tuttavia, minare alle basi l’assetto democratico e liberale che gli Stati firmatari della Convenzione di Roma avevano voluto quale fondamento della propria struttura politica e sembrerebbe in aperta contraddizione rispetto alla attuale organizzazione sociale, creando le basi per il ritorno di un pericoloso fanatismo religioso».

²⁶² Con specifico riguardo all’ordinamento italiano, ma anche per un inquadramento dei problemi generali sottesi alla tematica, si veda MARCHEL, N., *“Sentimento religioso” e bene giuridico tra giurisprudenza costituzionale e novella legislativa*, Milano, Giuffrè, 2006, e ivi ampi richiami a dottrina e giurisprudenza.

considerazioni “trasversali” relative, rispettivamente, al principio di laicità – principio ermeneutico che non trova formale enunciazione nel corpo della Convenzione e tuttavia va assumendo sempre maggiore peso nell’evoluzione della giurisprudenza della Corte²⁶³ – e al divieto di discriminazione, regola generale e “di chiusura” che la Convenzione pone al di sopra, o comunque su un piano diverso, rispetto alle disposizioni che tutelano i singoli diritti e libertà²⁶⁴.

Per quanto riguarda il primo aspetto, una constatazione preliminare muove dal dato formale che vede estromessa la laicità dal novero dei principi e delle regole espressamente enunciati nello Statuto del Consiglio d’Europa, nella Convenzione e nei successivi Protocolli²⁶⁵. Senza dilungarsi sulle (ovvie) ragioni dell’omissione originaria – ché anzi sarebbe stata sorprendente una espresa menzione del principio di laicità – rimane però da considerare come, anche nell’evoluzione storica e giurisprudenziale, non si sia avuta, da parte dell’organo incaricato di applicare e interpretare i testi fondativi, alcuna operazione di enucleazione o distillazione del principio dall’insieme delle norme convenzionali. Il giurista italiano, particolarmente uso a confrontarsi con (e ad adoperare) un principio di laicità di matrice giurisprudenziale che oggi, dopo oltre vent’anni dalla sua prima formale enunciazione, vive ancora confinato al di fuori dei circuiti di produzione normativa²⁶⁶, è portato quindi a pensare che siano intervenute so-

²⁶³ Sul tema si vedano TEGA, D., *La libertà religiosa e il principio di laicità nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, cit.; LUGLI, M., *La tutela della libertà religiosa (Art. 9 CEDU)*, cit., pp. 90 ss.; BELGIORNO DE STEFANO, M. G., *Le radici europee della laicità dello Stato*, cit.

²⁶⁴ Ai sensi dell’art. 14 Conv., «[i]l godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere garantito senza alcuna distinzione di sesso, di razza, di colore, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di appartenenza a una minoranza nazionale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione». A commento della disposizione in esame si vedano BOSSUYT, M., *sub Article 14*, in *La Convention européenne des droits de l’homme: commentaire*, cit., pp. 475 ss.; BIN, R., *sub Art. 14*. Divieto di discriminazione, cit. Cfr. inoltre l’ulteriore dottrina che sarà richiamata *infra*, § 3-2; DE SALVIA, M., *Lineamenti di diritto europeo dei diritti dell’uomo*, cit., pp. 82 ss.

²⁶⁵ Nonostante vi siano opinioni che leggono tale principio “in controluce”, a volte richiamandosi a specifici referenti normativi o giurisprudenziali: così, per esempio, BELGIORNO DE STEFANO, M. G., *Le radici europee della laicità dello Stato*, cit., pp. 3 ss., vede nel secondo comma dell’art. 9 Conv. la «carta della laicità dello Stato» e ritiene che la giurisprudenza della Corte di Strasburgo abbia voluto «sottolinea[re] la preminenza del sistema laico fondato dalla Convenzione Europea per i paesi del Consiglio d’Europa». Nella stessa linea sembrano muoversi le osservazioni di TEGA, D., *La libertà religiosa e il principio di laicità nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, cit., secondo cui la Corte avrebbe «avuto modo di dare inizio alla costruzione di una sorta di *principio europeo di laicità*» (corsivo dell’Autrice).

²⁶⁶ L’unica eccezione sembra essere tuttora il Decreto del Ministero dell’Interno del 23 aprile 2007 (pubbl. in *GU* n. 137 del 15 giugno 2007), che assegna rilevanza giuridica – la portata e i termini esatti della quale sono ancora da accertare con precisione – alla «*Carta dei valori della cittadinanza e dell’integrazione*»; il § 20 di quest’ultima, che introduce la parte dedicata a «*Laicità e libertà religiosa*», stabilisce che «[I]talia è un Paese laico fondato sul riconoscimento della piena libertà religiosa indivi-

lide ragioni a sorreggere l'orientamento dei giudici europei, che (almeno sinora) hanno rifiutato di compiere operazioni analoghe a quella svolta dalla nostra Consulta quando ha (definito e) ascritto il principio di laicità al nucleo dei «*principi supremi dell'ordinamento costituzionale*»²⁶⁷.

Un approccio per quanto possibile obiettivo all'esame della giurisprudenza di Strasburgo impedisce infatti di leggere nelle sentenze della Corte alcun riferimento a un principio di laicità "europeo" o "convenzionale": i giudici sovranazionali si richiamano sempre al principio di laicità come se si trattasse di un contenuto (e di uno strumento ermeneutico) esogeno, importato, estraneo all'impianto della Convenzione. L'approccio della Corte, in altre parole, non è mai diretto o frontale, ma passa sempre per il tramite degli ordinamenti e delle giurisprudenze (spesso costituzionali) nazionali²⁶⁸: ricostruito il principio di laicità quale vige (e, talora, vive) nel singolo ordinamento statale alla luce della conferente normativa e giurisprudenza interna, la Corte trasferisce l'analisi dal piano nazionale a quello convenzionale, per verificare se tra i due vi sia (coincidenza, o più plausibilmente, semplice) non contraddizione. In questa prospettiva, la valutazione della compatibilità del principio di laicità (interno) con i principi e le regole della Convenzione riposa su una sorta di applicazione sillogistica della proprietà transitiva: se la restrizione del diritto è compatibile con il principio interno – valutazione, questa, che deve essere lasciata alle giurisdizioni statali –, e questo è coerente con gli scopi e le disposizioni della Convenzione – punto sul quale invece tocca alla Corte europea esprimersi –, ne discende che anche la restrizione è compatibile con la

duale e collettiva. La libertà religiosa è riconosciuta ad ogni persona, cittadino o straniero, e alle comunità religiose. La religione e la convinzione non possono essere motivo di discriminazione nella vita sociale»: il testo completo del provvedimento può essere consultato in BERLINGÒ, S. – CASUSCELLI, G., Codice del diritto ecclesiastico, Milano, Giuffrè, 2009⁵, pp. 489 ss.

Sulle applicazioni giurisprudenziali del principio si vedano, da ultimo, i contributi di CASUSCELLI, G., *La «supremazia» del principio di laicità nei percorsi giurisprudenziali: il giudice ordinario*; MARCHEI, N., *La giurisprudenza ordinaria in materia penale: le contraddittorie anime del principio di laicità*; PASQUALI CERIOLI, J., *La laicità nella giurisprudenza amministrativa: da principio supremo a «simbolo religioso»*, in *La laicità del diritto*, a cura di A. BARBA, Roma, Aracne, 2010, rispettivamente pp. 101 ss., 219 ss., 261 ss.

²⁶⁷ Corte Cost., sent. 11-12 aprile 1989 n. 203, in *GU* n. 91 del 19 aprile 1989. In quell'occasione la Corte, dopo aver individuato le disposizioni costituzionali che fanno emergere il principio di laicità (artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20), ha precisato che esso «*implica non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale*».

²⁶⁸ Si vedano soprattutto le ricostruzioni operate dalla Corte, con riferimento alla giurisprudenza costituzionale turca e italiana che ha dato corpo al principio di laicità, rispettivamente in *Leyla Şahin c. Turchia* (GC), cit., §§ 112 ss., e in *Lautsi c. Italia* (Sez. II), cit., §§ 23 ss. (sul punto, con riguardo a quest'ultima sentenza, cfr. *supra*, § 2-5, nota 202). Cfr. inoltre *Refah Partisi (The Welfare Party) e altri c. Turchia* (GC), cit., spec. § 93; *Dogru c. Francia* (Sez. V), cit., spec. 72; *Kervanci c. Francia* (Sez. V), cit., spec. § 72.

Convenzione²⁶⁹. L'unica affermazione della Corte che sembrava spingersi oltre, contenuta nella sentenza della Sezione semplice sul caso *Leyla Şahin*, è rimasta un caso isolato e non ha trovato riscontro nemmeno nella successiva sentenza della Grande Camera²⁷⁰.

Questo approccio estremamente cauto si fonda sulla constatazione preliminare che esistono diversi “modelli” di stato laico²⁷¹ e che la definizione di una nozione convenzionale di laicità “europea” finirebbe per porre la giurisprudenza di Strasburgo in rotta di collisione sia con gli stati che ne applichino nozioni in tutto o in parte diverse, sia (a maggiore ragione) con gli stati che in quel principio non si riconoscano²⁷².

²⁶⁹ Il meccanismo è evidente in *Aktas c. Francia* (Sez. V), cit., § 2; *Bayrak c. Francia* (Sez. V), cit., § 2; *Gamaleddyn c. Francia* (Sez. V), cit., § 2; *Ghazal c. Francia* (Sez. V), cit., § 1; *Jasvir Singh c. Francia* (Sez. V), cit., § 1; *Ranjit Singh c. Francia* (Sez. V), cit., § 1. Ma si vedano, soprattutto, *Leyla Şahin c. Turchia* (Sez. IV), ric. 44774/98, sent. 29 giugno 2004, spec. §§ 99 e 105-106 («the Court has also previously stated that the principle of secularism in Turkey is undoubtedly one of the fundamental principles of the State, which are in harmony with the rule of law and respect for human rights [...]. This notion of secularism appears to the Court to be consistent with the values underpinning the Convention and it accepts that upholding that principle may be regarded as necessary for the protection of the democratic system in Turkey») e *Leyla Şahin c. Turchia* (GC), cit., spec. §§ 113-114: «[i]n its judgment of 7 March 1989, the Constitutional Court stated that secularism, as the guarantor of democratic values, was the meeting point of liberty and equality. The principle prevented the State from manifesting a preference for a particular religion or belief; it thereby guided the State in its role of impartial arbiter, and necessarily entailed freedom of religion and conscience. It also served to protect the individual not only against arbitrary interference by the State but from external pressure from extremist movements. The Constitutional Court added that freedom to manifest one's religion could be restricted in order to defend those values and principles [...]. As the Chamber rightly stated [...], the Court considers this notion of secularism to be consistent with the values underpinning the Convention». La Corte ha fatto qualcosa di simile anche nella sentenza di primo grado sul caso *Lautsi c. Italia* (Sez. II), cit., § 56, là dove ha utilizzato come parametro di riferimento il pluralismo educativo, così come definito dalla Corte costituzionale italiana.

²⁷⁰ Sembrerebbe che in quell'occasione la Corte si sia spinta ad affermare che il controllo europeo arriva ad avere ad oggetto la non violazione del principio di laicità (interno), sostenendo che il margine statale di apprezzamento «does not exclude European supervision, especially as such regulations must never entail a breach of the principle of secularism, conflict with other rights enshrined in the Convention, or entirely negate the freedom to manifest one's religion or belief» (*Leyla Şahin c. Turchia* [Sez. IV], cit., § 102).

²⁷¹ Tale consapevolezza trova riscontro anche in un attento uso lessicale: la Corte non fa mai riferimento al principio di laicità *tout court*, ma lo contestualizza nel singolo ordinamento e lo declina secondo forme o modelli di laicità: così, per esempio, nella sentenza *Refah Partisi (The Welfare Party) e altri c. Turchia* (GC), cit., § 125, la Corte ricorda come «Turkey opted for a form of secularism which confined Islam and other religions to the sphere of private religious practice». Per i richiami al modello francese cfr. invece, *ex multis*, *Dogru c. Francia* (Sez. V), cit., § 71.

²⁷² L'inconsistenza della stessa espressione «laicità europea», che evocerebbe «qualcosa che non c'è», nonostante «sia in corso un processo di avvicinamento dei diversi sistemi di relazione tra Stato e Chiesa», è stata messa in luce da FERRARI, S., *La nozione di laicità tra identità e pluralismo*, cit., pp. 117 ss. In quella sede l'Autore rilevava soprattutto il carattere «asimmetrico» della nozione, sotto il quale «si nascondono due differenti [...] concezioni della laicità», l'una intesa come «religione civile dell'Europa», l'altra quale «regola del pluralismo sociale»: se la prima porta a interpretare «l'identità di un popolo o di una nazione come condivisione di alcuni valori universali e astratti capaci di abbracciare tutti i cittadini a prescindere dalle loro appartenenze religiose, culturali, etniche o razziali [...], che restano tendenzialmente confinate nella sfera privata», e comporta «soprattutto il bando di ogni particolari»

Pertanto, qualora si voglia individuare una “nozione convenzionale” di laicità – operazione, questa, che per parte sua la Corte sembra ancora lontana dal voler compiere –, sarà possibile farlo solo “tra le righe” delle sentenze; inoltre, l’unico modo corretto per procedere richiede la ricerca di quel nucleo-base di regole e principi, comuni alle forme di laicità dello stato con le quali la Corte si è trovata a confrontarsi e che ha ritenuto congruenti con il modello convenzionale, i quali verrebbero così a costituire una sorta di minimo-comune-denominatore della laicità europea²⁷³.

In questa prospettiva, e sempre in linea teorica, la laicità pare essere concepita nell’ermeneutica della Corte quale declinazione specifica nel campo del religioso del pluralismo indissociabile da una società democratica²⁷⁴. Il parallelismo – o, se si preferisce, il rapporto da *genus* a *species* – sembra perfetto: come una democrazia compiuta comporta sia la tutela dei diritti fondamentali di tutti sia (sotto il profilo di metodo) il confronto paritetico e rispettoso tra le diverse posizioni²⁷⁵, così la laicità dello stato riposa sulla piena garanzia della libertà religiosa (e di convinzione) di tutti e sul dialogo aperto tra le diverse confessioni e organizzazioni (confessionali e non). In questo contesto il ruolo dello stato deve caratterizzarsi soprattutto per la neutralità e l’equidistanza di fronte a tutte le credenze e convinzioni (religiose, a-religiose, anti-religiose, filosofiche), che da una parte lo obbliga a gestire il confronto (ed eventualmente il conflitto) interconfessionale secondo il metodo democratico (quindi senza favorire questa o quella religione), e dall’altra gli impedisce sia di manifestare preferenza per questo o quel contendente, sia di ingerirsi nei loro affari interni²⁷⁶. Anche in assenza di espressi riferimenti al concetto di laicità (e in sostituzione di quello), è pertanto il principio di neutralità che, nell’ottica della Corte, assurge al rango di principio-chiave che definisce

simo culturale e religioso dallo spazio pubblico», la seconda invece non si colloca in primo luogo sul terreno dei contenuti ma su quello degli strumenti, non si configura come una laicità-programma ma come una laicità-metodo, [...] non ha la pretesa di informare ai propri valori la società civile ma quella, più modesta, di regolare i rapporti tra questa e lo Stato».

²⁷³ Per definizione, quindi, andrebbero escluse dalla ricerca di questo modello “meta-statale” di laicità tutte le questioni in merito alle quali non si raccolga, quantomeno intorno ad alcuni principi e regole fondamentali, un consenso uniforme a livello europeo: così, in primo luogo, l’individuazione di un sistema di rapporti stato-confessioni religiose, posto che i modelli di relazioni presenti nel Consiglio sono molto diversi e non è possibile trovarvi dei tratti comuni (sulla particolare elasticità con la quale la Corte si è avvicinata al tema si veda *supra*, cap. II, nota 28 e § 1-4).

²⁷⁴ Sul punto, con specifici riferimenti alla giurisprudenza della Corte che ha dato corpo e strutturato il principio democratico nel quadro (anche) della protezione convenzionale della libertà di religione e di convinzione, cfr. *supra*, cap. II, § 2-2.

²⁷⁵ Cfr. ancora *supra*, cap. II, § 2-2.

²⁷⁶ Sul punto cfr. diffusamente *supra*, cap. II, § 1-4.

l'atteggiamento dello stato democratico e pluralista nel campo del religioso²⁷⁷, arrivando a tradurlo in direttiva di comportamento anche per i singoli sottoposti alla propria giurisdizione, ai quali in determinate circostanze e a date condizioni è imposto di atternersi (così, come si è visto, in materia di abbigliamento)²⁷⁸.

Passando all'esame delle modalità operative con le quali il principio di laicità è stato trasferito dagli ordinamenti nazionali nel contesto giuridico convenzionale, è possibile rilevare come i richiami a esso – *rectius*: alle forme di laicità – siano sempre stati utilizzati dalla Corte per giustificare restrizioni ai diritti fondamentali, mai per accertarne violazioni²⁷⁹. Inoltre, consentendo anche restrizioni significative di tali libertà, sembrano presupporre l'idea che la laicità, al pari della democrazia – il parallelismo di cui

²⁷⁷ Non sempre, peraltro, l'adesione al referente normativo è stata evidente. Ciò ha supportato l'impressione che la Corte abbia voluto andare al di là della Convenzione, imponendo agli Stati ciò che in essa non è dato rinvenire: così, per esempio, LEIGH, I., *New trends in religious liberty and the European Court of Human Rights*, cit., p. 272, a proposito di un «*strong duty of state-neutrality through separation that cannot be found in the Convention*».

²⁷⁸ Cfr. *supra*, § 2-3. Si giunge, per questa via, a uno stravolgimento degli equilibri interni del concetto e del principio di laicità modernamente inteso, poiché uno dei suoi contenuti – la neutralità confessionale – finisce per obliterarne del tutto un altro – la libertà di religione – anziché essere sottoposto a un attento giudizio di bilanciamento. Questo vale per la (ormai risalente) giurisprudenza della Commissione, che «semberebbe dimenticare il rapporto di stretta connessione e di reciproca implicazione esistente fra la libertà religiosa e la laicità, in ragione del quale solo una reale fruizione delle facoltà derivanti dalla prima favorirebbe il concreto invero della seconda»: così PARISI, M., *Simboli e comportamenti religiosi all'esame degli organi di Strasburgo. Il diritto all'espressione dell'identità confessionale tra (presunte) certezze degli organi sovranazionali europei e (verosimili) incertezze dei pubblici poteri italiani*, cit., p. 1422; e vale anche per i più recenti orientamenti della Corte: come ha rilevato GÜLALP, H., *Secularism and the European Court of Human Rights*, in *Eur. Pub. Law*, 2010, 3, pp. 455 ss., nello specifico p. 464, «*according to the Court, freedom of religion could be restricted in order to protect secularism*».

Questa impostazione, che è parsa assumere caratteri di fondamentalismo poiché, come tutti i fondamentalismi, si arrocca sui principi dimenticandosi delle persone, ha indotto a parlare di «*secular fundamentalism*» o «*fundamentalist secularism*»: così THORSON PLESNER, I., *The ECtHR between fundamentalist and liberal secularism*, in *Strasb. Cons*, 2005, p. 3, che precisa come «*the 'fundamentalist' aspect of this approach lies in the fact that it imposes a secularist way of life on all individuals when they enter the public domain, also on those whose religious identity calls for certain manifestations like wearing a particular jewel, clothing or other symbols*». Del rapporto tra laicità/neutralità ed esercizio delle libertà di religione, con specifico riferimento all'abbigliamento e (soprattutto) alla «questione del crocifisso», si è occupato SMET, S., *Lautsi v. Italy: the Argument from Neutrality*, cit., pp. 2 s.

²⁷⁹ Ciò non significa, di converso, che per lo stato convenuto sia sufficiente richiamarsi al principio di laicità per fare salva ogni misura restrittiva delle libertà convenzionali: così, nel caso *Ivanova c. Bulgaria* (Sez. V), cit., da parte statale si faceva valere, a sostegno del licenziamento della ricorrente, il fatto che la stessa appartenesse a un'organizzazione religiosa non registrata e svolgesse attività di proselitismo all'interno dell'istituto pubblico d'istruzione del quale era dipendente, in contrasto con il principio di laicità che in Bulgaria informa il sistema pubblico d'istruzione. Tuttavia, rilevando la mancanza di prova in ordine a una effettiva attività di proselitismo svolta dalla ricorrente e ritenendo pertanto inconferenti gli insistenti richiami governativi al principio di laicità, la Corte riconduce il licenziamento alla (mera) appartenenza confessionale della ricorrente e dichiara una violazione dell'art. 9 (si veda il tono particolarmente perentorio e stranamente poco misurato del § 82: forse non è peregrina l'idea che la Corte abbia trovato ambiguo e contraddittorio il coinvolgimento del principio di laicità non solo perché non supportato da un idoneo impianto probatorio ma forse, anche prima, perché operato dalla Bulgaria).

sopra si rinforza pertanto anche sotto questo profilo – sia un bene-valore meritevole di per sé e a prescindere da ogni altra considerazione, perché costituisce il presupposto necessario per la tutela della libertà (di convinzione) di tutti. La Corte ha abbracciato tale ordine di idee sia quando ha avallato lo scioglimento di formazioni politiche (nelle cui fila militavano esponenti) che propugnavano programmi anti-democratici e anti-laici²⁸⁰, sia quando ha ritenuto compatibile con la Convenzione il pensionamento obbligatorio di un ufficiale delle forze armate in ragione delle sue opinioni fondamentaliste, contrastanti con il principio di laicità²⁸¹, sia, ancora, quando ha escluso che costituisse

²⁸⁰ *Refah Partisi (The Welfare Party) e altri c. Turchia* (GC), cit.: sul punto si veda diffusamente *supra*, cap. II, nota 162 (ma cfr. anche *Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) c. Turchia* (GC), cit.; *Kavakçı c. Turchia* [Sez. III], cit.; *Fazilet Partisi et Kutun c. Turchia* [Sez. III], cit.). In quell'occasione la Corte ha affermato, con riferimento all'ordinamento costituzionale turco, che «*principle of secularism is certainly one of the fundamental principles of the State which are in harmony with the rule of law and respect for human rights and democracy. An attitude which fails to respect that principle will not necessarily be accepted as being covered by the freedom to manifest one's religion and will not enjoy the protection of Article 9 of the Convention*» (§ 93) e che pertanto «*[m]indful of the importance for survival of the democratic regime of ensuring respect for the principle of secularism in Turkey, the Court considers that the Constitutional Court was justified in holding that Refah's policy of establishing sharia was incompatible with democracy*» (§ 125). In questo modo la Corte sembra avvalorare «[l]'idea di una profonda inconciliabilità tra democrazia e Islam»: così FERRARI, A., *Religioni, laicità e democrazia in Europa: per un nuovo «patto kelseniano»*, cit., pp. 227 s., che prosegue (p. 229) scrivendo che «[i]n definitiva, si potrebbe sostenere che la Corte di Strasburgo ha ritenuto del tutto incompiuta l'intercettazione da parte dell'Islam di quel discorso sui diritti umani che ha reso possibile alle "religioni costituenti" il legittimo accesso allo spazio pubblico».

Su questo punto specifico, che sembra far emergere un approccio aprioristico, unilaterale e parziale nella curiosa interpretazione *ab externo* delle forme del pluralismo politico turco, si condividono le perplessità di PARISI, M., *Scioglimento di un partito politico ad ispirazione religiosa e garanzia dei diritti fondamentali nelle società democratiche: la Turchia ed il caso Refah Partisi*, cit., p. 1929, laddove scrive che «invocando il principio di laicità (che essa vorrebbe difendere giustificando l'operato delle autorità turche), la magistratura di Strasburgo sembra dimenticare che i medesimi addebiti, rivolti nei confronti della politicizzazione della legge coranica, potrebbero parimenti essere contestati alle numerose altre manifestazioni (anche cristiane) dell'intreccio tra religione e politica, favorendo una evidente (ed ingiustificata) discriminazione tra forme simili di confusione tra tradizioni religiose e mondo del diritto e della politica».

²⁸¹ Nel caso *Kalaç c. Turchia* (C), cit., ha assunto rilievo determinante il fatto che il ricorrente avesse opinioni contrastanti con il principio di laicità, appartenesse a un movimento fondamentalista musulmano e tuttavia svolgesse servizio all'interno delle forze armate, il cui compito è anche quello di proteggere la laicità delle istituzioni: la Corte ha ritenuto plausibile che, in ragione delle caratteristiche della fattispecie, le opinioni personali del ricorrente potessero tradursi in azioni concrete mirate a sovvertire dall'interno la laicità istituzionale turca (un po' come, nel caso *Refah Partisi*, aveva avuto un certo peso la considerazione che i propositi anti-laici del partito ricorrente potessero realizzarsi dopo che esso avesse raccolto un consistente sostegno alle elezioni politiche: cfr. *supra*, cap. II, nota 163). In quell'occasione la Corte ha preso atto delle allegazioni governative secondo le quali il pensionamento obbligatorio del ricorrente «*was not an interference with his freedom of conscience, religion or belief but was intended to remove from the military legal service a person who had manifested his lack of loyalty to the foundation of the Turkish nation, namely secularism, which it was the task of the armed forces to guarantee. The applicant belonged to the Süleyman sect, as a matter of fact, if not formally, and participated in the activities of the Süleyman community, which was known to have unlawful fundamentalist tendencies. Various documents annexed to the memorial to the Court showed that the applicant had given it legal assistance, had taken part in training sessions and had intervened on a number of occasions in the appointment of servicemen who were members of the sect. On the basis of those documents, a committee of five officers drawn from the highest echelons of the military had concluded that by taking*

ro violazioni i divieti di indossare il velo imposti all'interno delle scuole svizzere, francesi o turche²⁸².

Quando invece si prospetta alla Corte la possibilità di accertare una violazione in casi nei quali lo stato sia accusato di non avere garantito un effettivo pluralismo, l'eventuale censura procede sempre da insistiti richiami alla neutralità statale, mai alla laicità. Sulla questione ci si è già in parte soffermati²⁸³ e, posto che essa interseca inevitabilmente anche quella del divieto di discriminazione, vi si tornerà anche nel paragrafo successivo; ma già in questa sede è possibile rilevare come l'unico tentativo effettuato dalla Corte nel segno del superamento di tale applicazione "a senso unico" del principio di laicità abbia prodotto risultati quantomeno scoraggianti.

Il riferimento è, ancora una volta, al caso *Lautsi*: se la sentenza della Seconda Sezione sembrava per la prima volta contraddire o quantomeno sospendere temporaneamente l'idea che a Strasburgo il principio di laicità serva solo a negare l'esistenza di

and carrying out instructions from the leaders of the sect Group Captain Kalaç had breached military discipline and should accordingly be compulsorily retired» (Kalaç c. Turchia [C], cit., § 25); su quella base, giudicando convincenti tali argomentazioni, ha ritenuto che il pensionamento del ricorrente trovasse ragione non nelle sue opinioni bensì nella sua condotta (Kalaç c. Turchia [C], cit., § 30), e ha pertanto escluso una violazione dell'art. 9.

²⁸² Cfr., per l'orientamento della Commissione, *Karaduman c. Turchia* (Comm.), cit., § 93 e, per quelli della Corte, *Leyla Şahin c. Turchia* (GC), cit. (poi mantenuti anche nella giurisprudenza successiva: cfr. *Köse e altri c. Turchia* [Sez. II], cit.). In questo secondo caso è stato affermato (§ 116) che «[h]aving regard to the above background, it is the principle of secularism, as elucidated by the Constitutional Court [...], which is the paramount consideration underlying the ban on the wearing of religious symbols in universities. In such a context, where the values of pluralism, respect for the rights of others and, in particular, equality before the law of men and women are being taught and applied in practice, it is understandable that the relevant authorities should wish to preserve the secular nature of the institution concerned and so consider it contrary to such values to allow religious attire, including, as in the present case, the Islamic headscarf, to be worn». Più recentemente, cfr. anche *Kervanci c. Francia* (Sez. V), cit., e la "sentenza gemella" di pari data *Dogru c. Francia* (Sez. V), cit., §§ 64 e 72: «[n]or does the regulation of student dress or the refusal to provide administrative services, such as issuing a diploma, constitute a disproportionate interference where the individual concerned fails to comply with the rules (in the case in point requiring a student wearing the Islamic headscarf to appear with her head uncovered on a passport photo), regard being had to the requirements of the secular university system [...]. In the case of *Dahlab* [*Dahlab c. Svizzera* {Sez. II}, cit.], the Court held that prohibiting a teacher from wearing her headscarf while teaching a class of young children was "necessary in a democratic society", having regard, among other things, to the fact that secularism, which presupposes denominational neutrality in schools, is a principle laid down in the Constitution of the canton of Geneva. [...] The Court also notes that in France, as in Turkey or Switzerland, secularism is a constitutional principle, and a founding principle of the Republic, to which the entire population adheres and the protection of which appears to be of prime importance, in particular in schools. The Court reiterates that an attitude which fails to respect that principle will not necessarily be accepted as being covered by the freedom to manifest one's religion and will not enjoy the protection of Article 9 of the Convention [...]. Having regard to the margin of appreciation which must be left to the member States with regard to the establishment of the delicate relations between the Churches and the State, religious freedom thus recognised and restricted by the requirements of secularism appears legitimate in the light of the values underpinning the Convention».

²⁸³ Cfr. *supra*, cap. II, § 1-4.

violazioni convenzionali e mai ad affermarla²⁸⁴, il successivo pronunciamento della Grande Camera ha riportato in asse, (solo) sotto questo punto di vista, la giurisprudenza della Corte.

Lo ha fatto, peraltro, senza bisogno di ricorrere – sempre, è opportuno ribadirlo, limitatamente a questo profilo – a eccessivi artifici o sofismi dialettici. Se la Seconda Sezione aveva dato l'impressione di voler applicare il principio di laicità anche a costo di restringere l'ampiezza dell'analisi²⁸⁵, la Grande Camera liquida l'argomento in poche righe²⁸⁶: partendo dalla presa d'atto di un contrasto non composto tra le massime giurisdizioni (ordinaria e amministrativa) nazionali²⁸⁷, e constatando come la Corte costituzionale italiana abbia rifiutato (fondatamente o meno) di pronunciarsi sul punto

²⁸⁴ Senza, tuttavia, che nella sentenza sia dato riscontrare alcuna affermazione in ordine a una supposta violazione del principio di laicità: anche in questo caso, quando si tratti di accertare una violazione dell'art. 9 o dell'art. 2 Prot. 1, il bagaglio lessicale della Corte si esaurisce sotto questi profili in un insisto richiamo al principio di neutralità. L'idea che «la Corte con la decisione Lautsi [abbia] dimostrato di avere elaborato un concetto di laicità che si sente pronta ad applicare indipendentemente dal margine di apprezzamento» è stata espressa anche da TEGA, D., *Cercando un significato europeo di laicità: la libertà religiosa nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti*, in *Quad. cost.*, 2010, 4, pp. 799 ss., sul punto p. 811.

²⁸⁵ Cfr. *Lautsi c. Italia* (Sez. II), cit., § 24: in quella sede l'esame della Corte si era esaurito in un richiamo della sentenza 20 novembre 2000, n. 508 della Consulta, che veniva citata per ricordare come, anche secondo la giurisprudenza costituzionale italiana, l'atteggiamento dello Stato debba essere (e apparire) equidistante e imparziale, mirando alla pari protezione della coscienza di tutti senza che possano assumere rilievo il numero degli appartenenti a questa o quella confessione religiosa oppure l'ampiezza delle reazioni sociali suscitate dalla violazione dei diritti di queste. Nonostante il richiamo alla sentenza n. 508 sia conferente, si tratta di un'analisi quantomeno frammentaria e non può tacersi il dubbio che una certa parzialità della prospettiva non sia stata casuale; che, in altre parole, a Strasburgo si sia estrapolato solo ciò che poteva ulteriormente puntellare argomentazioni già delineate e costruite solo sulla base della Convenzione di Roma. Sembraerebbero confermare tale impressione sia il riferimento alla sola sentenza n. 508, che dichiarava illegittimo l'art. 402 del Codice penale e può essere considerata il punto più alto della giurisprudenza costituzionale in una materia – quella, appunto, della tutela penale del sentimento religioso –, forse la sola, nella quale la Corte italiana ha fatto un'applicazione radicale e senza correttivi del principio di uguaglianza senza distinzione di religione; sia il fatto che subito a seguire (*Lautsi c. Italia* [Sez. II], cit., § 25) la Corte ricordi la sentenza costituzionale 11 aprile 1989, n. 203 e la relativa enucleazione del principio di laicità senza tuttavia precisare che in quella stessa sentenza il Giudice delle leggi avesse considerato compatibile con tale principio, seppure a determinate condizioni, l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche. Secondo TEGA, D., *Cercando un significato europeo di laicità: la libertà religiosa nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti*, cit., p. 810, «il veloce passaggio in cui si richiama la giurisprudenza della Corte costituzionale meritava un'attenzione maggiore da parte della Corte EDU, in modo da evidenziare le peculiarità insite nel nostro ordinamento costituzionale».

²⁸⁶ Cfr. *Lautsi e altri c. Italia* (GC), cit., § 57: «it is not required in this case to examine the question of the presence of crucifixes in places other than State schools. Nor is it for the Court to rule on the compatibility of the presence of crucifixes in State-school classrooms with the principle of secularism as enshrined in Italian law».

²⁸⁷ Le pronunce cui la Corte fa espresso riferimento sono, per la giurisprudenza amministrativa, Cons. Stato, Sez. VI, 13 febbraio 2006 n. 556 e, per la giurisprudenza di legittimità, Corte Cass., Sez. IV pen., 1° marzo 2000 n. 4273.

specifico²⁸⁸, i giudici europei hanno buon gioco nell'astenersi a loro volta dall'affrontare la questione sotto il profilo della congruenza tra condotta statale (esposizione del crocifisso) e principio (di laicità), riconducendo l'oggetto della propria cognizione al più limitato esame della compatibilità tra condotta statale e posizioni giuridiche soggettive protette dalla Convenzione (*ex art. 9 Conv. e art. 2 Prot. 1*)²⁸⁹.

In altre parole, se in precedenza la Corte si era confrontata con ordinamenti univocamente costruiti sulla laicità delle istituzioni e (forse) fin troppo rigorosi nell'inveramento di quel principio²⁹⁰, con il caso *Lautsi* i giudici europei si imbattono

²⁸⁸ La pronuncia costituzionale che ha rigettato per manifesta inammissibilità la questione di legittimità delle disposizioni regolamentari che prevedono l'esposizione del crocifisso, determinando l'estromissione del giudice costituzionale dal confronto, è la notissima ordinanza n. 389 del 13-15 dicembre 2004 (in *GU* n. 299 del 22 dicembre 2004). Nonostante gli argomenti utilizzati dal Giudice delle Leggi in quella occasione siano giuridicamente ineccepibili, gode di un certo seguito anche l'opinione che la Corte avrebbe potuto addentrarsi nell'esame del merito sulla scorta di fondamenti giuridici altrettanto validi, e che pertanto sarebbe lecito considerare tale pronuncia «come una vera e propria scelta la decisione di non decidere»: cfr. FIORITA, N., *La resistibile ascesa di un simbolo religioso: storia recente del crocifisso*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2006, 1, pp. 231 ss., sul punto p. 236 e, in termini quasi identici, FOLLIERO, M. C., *Multiculturalismo e aconfessionalità. Le forme odierne del pluralismo e della laicità*, in *St. Ch.*, marzo 2007, p. 11; FIORITA, N. – ZANNOTTI, L., *La Corte in Croce*, in *Oliv.*, dicembre 2004, p. 1; CHIZZONITI, A. G., *Identità culturale e religiosa degli italiani ed esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche. La Corte costituzionale si interroga, ma non si espone*, *ibidem*, dicembre 2004; DE OTO, A., *Simboli religiosi nella Pubblica Amministrazione: l'inesauribile vicenda del crocifisso*, in *Simboli e comportamenti religiosi nella società plurale*, cit., pp. 199 ss., sul punto p. 201 e p. 213. Si veda anche RANDAZZO, B., *Laicità «positiva» e crocifisso nelle aule scolastiche: incostituzionalità dell'obbligo di esposizione e incostituzionalità dell'obbligo di rimozione*, in *Quad. cost.*, 2004, 4, pp. 841 ss., spec. p. 842; PUGIOTTO, A., *Sul crocifisso la Corte costituzionale pronuncia un'ordinanza pilatesca*, in *Forum Quad. cost.*; LA ROSA, E., *"Uso" ed "abuso" del simbolo religioso: profili di responsabilità penale*, cit., p. 15; BELGIORNO DE STEFANO, M. G., *Il crocifisso nelle aule scolastiche in Italia. Una condanna annunciata della Corte Europea dei Diritti Umani*, cit., p. 15. *Contra*, LARICCIA, S., *Garanzie e limiti della giustizia italiana per l'attuazione del principio di laicità*, in *A.I.C.*, dicembre 2004, e CASUSCELLI, G., *Il crocifisso nelle scuole: neutralità dello Stato e "regola della precauzione"*, in *Dir. eccl.*, 2005, I, pp. 504 ss., sul punto pp. 514 ss.; quest'ultimo Autore sarebbe incline ad attribuire intenti elusivi e "pilateschi" non già alla Corte costituzionale bensì al Tar Veneto che, ritenuta l'incostituzionalità della normativa in questione, avrebbe potuto disapplicarla in prima istanza evitando di investire il Giudice delle leggi di una questione evidentemente inammissibile. Conforme MARTINELLI, C., *La questione del crocifisso tra esperienza giurisprudenziale e intervento parlamentare*, cit., p. 157.

²⁸⁹ *Lautsi e altri c. Italia* (GC), cit., § 68: "the Court notes that the Consiglio di Stato and the Court of Cassation have diverging views in that regard and that the Constitutional Court has not given a ruling [...]. It is not for the Court to take a position regarding a domestic debate among domestic courts".

²⁹⁰ Per un'analisi comparata si veda, in relazione all'esperienza francese, CAVANA, P., *Interpretazioni della laicità. Esperienza francese ed esperienza italiana a confronto*, Roma, 1998; D'ARIENZO, M., *La laicità francese secondo Nicolas Sarkozy*, in *St. Ch.*, luglio 2008; EAD., *La laicità francese: "aperta", "positiva" o "im-positiva"?*, *ibidem*, dicembre 2011: ivi ampia e aggiornata bibliografia, cui si rinvia. Con riferimento alla laicità costituzionale turca, CECCANTI, S., *Religione, diritti e garanzie nei Paesi arabi*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2003, 1, pp. 165 ss., spec. pp. 165 s.; ÖKTEM, E., *La Turquie et les dimensions internationales de la liberté religieuse*, *ibidem*, 2002, I, pp. 263 ss.; TESTA BAPPENHEIM, S., *Fenotipi della laicità costituzionale in Turchia (Türkiye Cumhuriyeti)*, in *Dir. rel.*, 2007, 2, pp. 151 ss.; PRANDI, M., *La laicità contesa. Aspetti della crisi politica turca nella prospettiva del diritto ecclesiastico europeo*, cit.; da ultimo, BOTTONI, R., *The origins of secularism in Turkey*, in *Eccl. Law Journ.*, 2007, 9, pp. 175 ss.; EAD., *Il principio di laicità in Turchia. Profili storico-giuridici*, Milano, Vita e Pensiero, 2012: ivi ampia e aggiornata bibliografia.

per la prima volta in un modello statale di laicità ambiguo, contraddittorio, irrisolto anche al suo interno e, dopo un primo audace ma fragile tentativo, rinunciano comprensibilmente ad applicarlo²⁹¹.

All'Italia – ma lo stesso vale per ogni altro stato membro del Consiglio che si autoqualifichi laico senza tuttavia porsi nel segno di un'effettiva e progressiva realizzazione di un pluralismo compiuto²⁹² –, dalla giurisprudenza appena vista giunge un monito: le conseguenze peggiori dell'incoerenza interna e delle “antinomie della laicità” non risiedono nell'eventuale imbarazzo di una democrazia (che dovrebbe essere) matura nel momento in cui si trova a prendere lezioni di pluralismo dai giudici europei²⁹³, ma nel fatto che, soffocando in patria ogni ambizione al compimento del modello di stato laico e pluralista prefigurato dal Costituente nel segno della coerenza straordinaria, si determina necessariamente anche l'impossibilità (giuridica e *de facto*) di esportare quel modello e porlo, una volta giunto al collaudo dell'Europa, a confronto con tradizioni diverse. Con il risultato che la Corte di Strasburgo da una parte sembra avallare concezioni che implicitamente contrappongono il paradigma multiculturalista a quello “laico” assegnando la prevalenza al secondo e, dall'altra, si rivolge a modelli diversi dal nostro – e che non sono alieni dal produrre conseguenze negative sul libero esplicarsi della libertà religiosa – ma più credibili solo perché più forti, e più forti solo perché i Paesi che li adottano, seppur talvolta incorrendo in evidenti scivoloni, li mettono in pratica e credono in essi²⁹⁴.

²⁹¹ Nel “*curriculum*” della laicità italiana invocata, richiamata e praticata la Corte di Strasburgo rinviene un insolito repertorio, nel quale convergono interventi di stampo sia liberal-giurisdizionalista sia confessionale-totalitario, così che «[l]’osservatore esterno del diritto ecclesiastico italiano repubblicano trae da questa confusione [della laicità] un giudizio complessivo che penalizza l’intero sistema, perché quest’ultimo si presenta al suo sguardo come intrinsecamente contraddittorio e sostanzialmente incapace di esprimere scelte fondanti certe e chiare»: così DOMIANELLO, S., *Sulla laicità nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 44 (corsivo testuale).

²⁹² Sul carattere necessariamente pluralista di ogni ordinamento che voglia qualificarsi laico cfr. CARDIA, C., *sub Stato laico*, in *Enc. dir.*, vol. XLIII, 1990, pp. 874 ss., spec. pp. 875 s.

²⁹³ Rimane comunque «curioso» che l'Italia sia uno Stato costituzionalmente laico, e tuttavia «debba ricordarcelo un giudice straniero»: così AINIS, M., *Nessuna legge lo prevede*, in *St.*, 4 novembre 2009, p. 1.

²⁹⁴ Così, per esempio, FERRARI, S., *La nozione di laicità tra identità e pluralismo*, cit., pp. 118 s., ritiene che la sentenza *Refah Partisi* della Corte europea sottenda una nozione di laicità quale «religione civile dell'Europa» (cfr. *supra*, nota 272) che ha ispirato anche la legge francese sul velo islamico e che rischia «di non capire le ragioni profonde del ritorno del religioso sulla scena pubblica e di ricorrere a mezzi illiberali (velo islamico *docet*) per combatterlo» (p. 127). Nella stessa prospettiva, ANRÒ, I., *Il crocifisso e la libertà di non credere*, in *Forum Quad. cost.*, gennaio 2010, p. 6, ritiene che con la sentenza *Lautsi* la Seconda Sezione della Corte abbia «inteso fissare uno standard di laicità coincidente con la neutralità del modello francese».

3-2. Il divieto di discriminazione in materia religiosa.

La terza «disposizione-chiave»²⁹⁵ che, all'interno della Convenzione, disciplina espressamente il fattore religioso è l'art. 14, nel quale trova formale enunciazione il divieto di qualsiasi discriminazione e in particolare di quelle fondate su diversi elementi tra i quali, appunto, la religione²⁹⁶. Nonostante si sia scelto di affrontare il tema di questo lavoro muovendo innanzitutto dalla considerazione della garanzia apprestata dall'art. 9 Conv. e della giurisprudenza della Corte che le ha dato corpo, è necessario dare conto dell'opinione, diffusa in dottrina, che legge l'art. 9 alla stregua di norma di garanzia che si pone in rapporto di specialità rispetto al principio consacrato nell'art. 14 Conv. Nella sostanza, quindi, la Convenzione non si differenzerebbe dai testi costituzionali – così, per esempio, la Carta repubblicana del 1948 – che esordiscono sancendo un generale principio di eguaglianza²⁹⁷ per poi integrarlo con la definizione di sfere di tutela speciali e specifiche in relazione ai diversi campi nei quali trova inveramento il principio personalistico; pertanto, pur venendo appresso alla definizione delle singole posizioni giu-

Sulla contrapposizione teorica tra modello multiculturalista di relazioni tra stato e religioni e modello fondato sulla neutralità dello stato (laico), e sulle ragioni che consentirebbero di affermare che il secondo di essi, più del primo, sarebbe idoneo ad affrontare le odierne sfide della democrazia (e in particolare quelle legate alle diverse forme di estremismo religioso), si veda da ultimo CLITEUR, P., *State and religion against the backdrop of religious radicalism*, in *Int. Journ. Const. Law*, 2012, 1, pp. 127 ss.

²⁹⁵ Così TULKENS, F., *The European Convention on Human Rights and Church-State relations. Pluralism vs pluralism*, cit., p. 1.

²⁹⁶ Per il testo dell'articolo in esame e i richiami ai commenti di dottrina cfr. *supra*, nota 264. Si vedano, inoltre, ARNARDÓTTIR, O. M., *Equality and non-discrimination under the European Convention on Human Rights*, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 2003; *Non-discrimination in international law. A handbook for practitioners*, a cura di K. KITCHING, London, Interights, 2005. In particolare, sull'operatività del divieto di discriminazione in relazione all'elemento «religione», si vedano anche MORVIDUCCI, C., *La protezione della libertà religiosa nel sistema del Consiglio d'Europa*, cit., pp. 51 s.; CONFORTI, B., *La tutela internazionale della libertà religiosa*, cit., pp. 281 s.; PARISI, M., *Orientamenti della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in tema di libertà religiosa*, cit., pp. 144 s.; MARTÍNEZ-TORRÓN, J., *La giurisprudenza degli organi di Strasburgo sulla libertà religiosa*, cit., pp. 370 ss.; DE GOUTTES, R., *Les discriminations religieuses et la Convention européenne des droits de l'homme*, in *La liberté religieuse et la Convention européenne des droits de l'homme*, cit., pp. 81 ss.

²⁹⁷ Così, innanzitutto, MARGIOTTA BROGLIO, F., *La protezione internazionale della libertà religiosa nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 28. Secondo alcuni Autori, *contra*, il principio di uguaglianza in quanto tale non troverebbe riconoscimento nella Convenzione: cfr. per esempio VASAK, K., *La Convention européenne des droits de l'homme*, cit., p. 74; FAVILLI, C., *La non discriminazione nell'Unione europea*, cit., pp. 209 s.; BIN, R., *sub Art. 14. Divieto di discriminazione*, cit., p. 409, il quale rileva, alla luce della giurisprudenza della Corte in questa materia – si tenga presente che Margiotta Broglio scriveva nel 1967, mentre la Corte ha “messo mano” in modo convincente all'art. 14, cominciando a elaborare una propria giurisprudenza significativa sul punto, solo nel 1968: v. *infra* – come non vi sia nella Convenzione «un principio generale di eguaglianza», come tale affermazione trovi «piena conferma» nelle pronunce della Corte, e come tuttavia ciò non abbia «impedito che negli anni l'ambito di applicazione dell'art. 14 si sia notevolmente allargato e che, contemporaneamente, si sia allentato il rapporto di accessoria che in linea di principio lega l'art. 14 ai diritti “sostanziali” riconosciuti nella prima parte della Convenzione». In ogni caso, forse la *quaestio* può dirsi oggi superata alla luce dell'esistenza del Protocollo n. 12 che, all'art. 1, sembra effettivamente porre un precetto difficilmente distinguibile da un vero e proprio, generalizzato, principio di uguaglianza: cfr. *infra*.

ridiche protette a assumendo quindi le vesti apparenti di “norma di chiusura”, il principio di non discriminazione sarebbe invece «principio generale e fondamentale, informatore di tutto il sistema di tutela» apprestata dalla Convenzione²⁹⁸.

In termini generali, vale a dire anche a prescindere da ogni riferimento alle libertà di religione e di convinzione, la giurisprudenza della Corte in materia di non discriminazione affonda le proprie radici nel già citato c.d. *Caso linguistico belga*²⁹⁹, nel quale sono stati enunciati principi e modelli applicativi tuttora insuperati, che anche in tutte le successive pronunce hanno trovato formale adesione in quella ripetizione ritualizzata di formule tralatizie che si è già avuto modo di rilevare in più occasioni.

In quella occasione la Corte ha affermato: che l'art. 14 non può essere oggetto di applicazione isolata, poiché la sua portata è necessariamente collegata ai diritti e alle libertà convenzionali³⁰⁰ e, pertanto, può essere utilizzato dal giudice solo in combinato disposto con una delle disposizioni che garantiscono quelle posizioni soggettive³⁰¹; che tale norma non impedisce ogni differenza di trattamento – sotto questo profilo il testo francese della Convenzione, che utilizza l'espressione «*sans distinction aucune*», avrebbe potuto essere fuorviante – bensì solo quella che integri una discriminazione, e consente pertanto di adottare discipline diversificate anche al fine di appianare le differenze di fatto esistenti nel corpo sociale³⁰²; che pertanto, per escludere l'esistenza di

²⁹⁸ Così MARGIOTTA BROGLIO, F., *La protezione internazionale della libertà religiosa nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 29; cfr. anche p. 32, laddove l'Autore ribadisce che «[I]a tutela internazionale del diritto di libertà religiosa attuata dal sistema della Convenzione di Roma è, pertanto, impostata, in primo luogo ed in via generale, sul principio informatore della non-discriminazione e della eguaglianza giuridica, fondamentale per l'esercizio dei diritti e delle libertà garantiti. In via speciale, invece, è l'art. 9 che garantisce la libertà di religione sancendo, con formula assai ampia, l'altro principio, proprio del diritto individuale di libertà religiosa, della libertà di coscienza e della libertà di manifestazione della religione».

²⁹⁹ "Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium" c. Belgio (P), cit.: cfr. BIN, R., *sub Art. 14*. Divieto di discriminazione, cit., pp. 410 s.; DONATI, F. – MILAZZO, P., *La dottrina del margine di apprezzamento nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 106 ss.

³⁰⁰ Ha osservato MARTÍNEZ-TORRÓN, J., *La giurisprudenza degli organi di Strasburgo sulla libertà religiosa*, cit., p. 371, che «tale particolare configurazione dell'uguaglianza dipende dal fatto che la sua natura non è propriamente quella di un diritto, ma di un *principio* che conferisce una particolare connotazione all'esercizio di diritti a contenuto specifico e che, allo stesso tempo, comporta una serie di esigenze in relazione alla sua protezione da parte dei pubblici poteri. A rigore, pertanto, *non esiste un diritto all'uguaglianza*, senza specificazioni, bensì il dovere dello Stato di riconoscere e garantire a ciascun individuo l'esercizio dei suoi diritti *a condizioni di parità* con le altre persone» (corsivi dell'Autore).

³⁰¹ Cfr. "Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium" c. Belgio (P), cit., § 9: «*this guarantee has no independent existence in the sense that under the terms of Article 14 [...] it relates solely to "rights and freedoms set forth in the Convention"*».

³⁰² Cfr. "Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium" c. Belgio (P), cit., § 10: «*[i]n spite of the very general wording of the French version ("sans distinction*

una discriminazione, è necessario che la differenza di trattamento abbia una giustificazione oggettiva e ragionevole, ispirata dal perseguimento di un fine legittimo, e vi sia proporzionalità tra quest'ultimo e i mezzi impiegati (vale a dire, le forme concrete che assume nel singolo caso la differenza di trattamento giuridico)³⁰³; che, secondo il modello esaminato in precedenza, il margine di apprezzamento³⁰⁴ di cui godono le autorità statali abbraccia proprio la valutazione che ha ad oggetto il requisito della proporzionalità³⁰⁵.

Da ultimo, i giudici hanno precisato che una violazione del divieto di discrimina-

aucune"), Article 14 [...] does not forbid every difference in treatment in the exercise of the rights and freedoms recognised. This version must be read in the light of the more restrictive text of the English version ("without discrimination"). In addition, and in particular, one would reach absurd results were one to give Article 14 [...] an interpretation as wide as that which the French version seems to imply. One would, in effect, be led to judge as contrary to the Convention every one of the many legal or administrative provisions which do not secure to everyone complete equality of treatment in the enjoyment of the rights and freedoms recognised. The competent national authorities are frequently confronted with situations and problems which, on account of differences inherent therein, call for different legal solutions; moreover, certain legal inequalities tend only to correct factual inequalities. The extensive interpretation mentioned above cannot consequently be accepted». In questa prospettiva, nel caso *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas e altri c. Austria* (Sez. I), cit., § 96, la Corte ha precisato anche che «Article 14 does not prohibit a member State from treating groups differently in order to correct "factual inequalities" between them; indeed in certain circumstances a failure to attempt to correct inequality through different treatment may in itself give rise to a breach of that Article».

Sul risvolto "negativo" del divieto di discriminazione, che «non comporta soltanto il divieto di trattare in modo diverso, senza una giustificazione obiettiva e ragionevole, persone in situazioni simili, ma altresì il divieto di trattare in modo eguale persone che si trovano in situazioni differenti», si veda CONFORTI, B., *La tutela internazionale della libertà religiosa*, in *La libertà religiosa*, cit., t. 1, pp. 59 ss., sul punto p. 72.

³⁰³ Cfr. *"Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium" c. Belgio* (P), cit., § 10: «[i]t is important, then, to look for the criteria which enable a determination to be made as to whether or not a given difference in treatment, concerning of course the exercise of one of the rights and freedoms set forth, contravenes Article 14 [...]. On this question the Court, following the principles which may be extracted from the legal practice of a large number of democratic States, holds that the principle of equality of treatment is violated if the distinction has no objective and reasonable justification. The existence of such a justification must be assessed in relation to the aim and effects of the measure under consideration, regard being had to the principles which normally prevail in democratic societies. A difference of treatment in the exercise of a right laid down in the Convention must not only pursue a legitimate aim: Article 14 [...] is likewise violated when it is clearly established that there is no reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised».

³⁰⁴ Cfr. *supra*, cap. II, § 2-3. Si badi che nella trattazione del *Caso linguistico belga* la Corte non utilizza ancora questa terminologia – che farà la sua comparsa negli annali di Strasburgo solo qualche anno più tardi – e si mantiene nel campo lessicale legato al concetto di sussidiarietà.

³⁰⁵ Cfr. *"Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium" c. Belgio* (P), cit., § 10: «[i]n attempting to find out in a given case, whether or not there has been an arbitrary distinction, the Court cannot disregard those legal and factual features which characterise the life of the society in the State which, as a Contracting Party, has to answer for the measure in dispute. In so doing it cannot assume the rôle of the competent national authorities, for it would thereby lose sight of the subsidiary nature of the international machinery of collective enforcement established by the Convention. The national authorities remain free to choose the measures which they consider appropriate in those matters which are governed by the Convention. Review by the Court concerns only the conformity of these measures with the requirements of the Convention».

zione non presuppone necessariamente quella di un'altra disposizione convenzionale³⁰⁶, poiché una misura di per sé legittima alla luce delle singole norme di garanzia potrebbe essere in contrasto con l'art. 14 qualora assuma carattere discriminatorio³⁰⁷: perché la Corte possa estendere il proprio sindacato a questi casi è necessario tuttavia, quantomeno, che la posizione soggettiva sulla quale incide la misura controversa ricada nell'ambito di applicazione di un'altra norma della Convenzione³⁰⁸, così che il divieto di discriminazione integri quest'ultima e le due disposizioni possano essere applicate congiuntamente³⁰⁹.

Sotto il profilo della concreta applicazione del principio, dalla affermazione che esso opera nel perimetro segnato dalla rilevanza delle disposizioni convenzionali "sostanziali" deriva che l'estensione giurisprudenziale dell'ambito di operatività di queste

³⁰⁶ Del resto, a voler ritenere diversamente, l'art. 14 finirebbe per essere una norma praticamente inutile, la cui portata rimarrebbe confinata nell'indistinto delle dichiarazioni di principio. Ciò, e *contrariis*, si ricava per esempio dalla regola che impone alla Corte, qualora non individui alcuna violazione autonoma degli articoli che siano stati invocati autonomamente o in combinazione con l'art. 14, di esaminare il caso anche sotto il profilo di quest'ultima disposizione (esame che, invece, non è richiesto quando sia stata accertata la violazione degli altri articoli considerati isolatamente): cfr., *ex multis*, *Dudgeon c. Regno Unito* (P), cit., § 45.

³⁰⁷ Cfr. "*Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium*" c. Belgio (P), cit., § 9: «[w]hile it is true that this guarantee has no independent existence in the sense that under the terms of Article 14 [...] it relates solely to "rights and freedoms set forth in the Convention", a measure which in itself is in conformity with the requirements of the Article enshrining the right or freedom in question may however infringe this Article when read in conjunction with Article 14 [...] for the reason that it is of a discriminatory nature». In quella occasione la Corte faceva riferimento in via esemplificativa alla questione dell'istruzione pubblica (o sostenuta dallo stato), affermando che «[t]hus, persons subject to the jurisdiction of a Contracting State cannot draw from Article 2 of the Protocol [...] the right to obtain from the public authorities the creation of a particular kind of educational establishment; nevertheless, a State which had set up such an establishment could not, in laying down entrance requirements, take discriminatory measures within the meaning of Article 14».

Sotto questo profilo, pertanto, si può affermare che l'art. 14, pur fornendo una tutela meramente accessoria a quella predisposta dagli altri precetti convenzionali e non potendo pertanto essere applicato isolatamente, abbia tuttavia rilevanza autonoma; si veda, *ex multis*, *Thlimmenos c. Grecia* (GC), cit., § 40: «[t]he Court recalls that Article 14 of the Convention has no independent existence, since it has effect solely in relation to the rights and freedoms safeguarded by the other substantive provisions of the Convention and its Protocols. However, the application of Article 14 does not presuppose a breach of one or more of such provisions and to this extent it is autonomous. For Article 14 to become applicable it suffices that the facts of a case fall within the ambit of another substantive provision of the Convention or its Protocols».

³⁰⁸ Come aveva già affermato la Commissione nel caso *Grandrath c. Repubblica Federale di Germania* (Comm.), cit., § 38, «[t]he application of Article 14 does not only depend upon a previous finding of the Commission that a violation of another Article of the Convention already exists. In certain cases. Article 14 may be violated in a field dealt with by another Article of the Convention, although there is otherwise no violation of that Article». Cfr. sul punto MORVIDUCCI, C., *La protezione della libertà religiosa nel sistema del Consiglio d'Europa*, cit., pp. 53 s.

³⁰⁹ Cfr. "*Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium*" c. Belgio (P), cit., § 9: «[i]n such cases there would be a violation of a guaranteed right or freedom as it is proclaimed by the relevant Article read in conjunction with Article 14 [...]. It is as though the latter formed an integral part of each of the Articles laying down rights and freedoms».

determina anche l'allargamento della portata dell'art. 14³¹⁰. Di converso, la possibilità di accertare una violazione isolata dell'art. 14 è di assoluto rilievo poiché in prospettiva processuale consente alla Corte di determinare l'ordine di precedenza delle questioni da trattare³¹¹ e, in chiave sostanziale, la autorizza a esaminare e decidere il caso alla luce del divieto di discriminazione, ritenendo assorbiti i profili di rilevanza delle altre disposizioni invocate dal ricorrente, quando sia opportuno o preferibile eludere il confronto diretto con queste ultime³¹².

Questo *modus procedendi* costruito su due livelli è riscontrabile anche nella giu-

³¹⁰ BIN, R., *sub Art. 14*. Divieto di discriminazione, cit., p. 413, prendendo a esempio le sentenze *Chassagnou e altri c. Francia* (GC), cit., e *Darby c. Svezia* (C), cit., e l'applicazione che in quelle occasioni è stata fatta dell'art. 1 Prot. 1, scrive: «[s]iccome la Corte ha riconosciuto che esso, laddove garantisce il pacifico godimento della proprietà, copre anche l'uso venatorio della proprietà fondiaria [...], estende conseguentemente l'ambito di applicazione del giudizio di eguaglianza, nel quale possono rientrare le questioni relative alla diversità di trattamento [...] tra proprietari. [...] Infine, riportando nell'ambito dell'art. 1 del Protocollo n. 1 ogni possibile forma di prelievo fiscale, in parallelo si espande la possibilità di denunciare ogni forma di discriminazione tra soggetti che emerge dalla legislazione su tasse, tributi, contributi, ecc.»

³¹¹ In questo modo la Corte «si riserva di decidere se iniziare la trattazione della causa partendo dall'incisione del diritto sostanziale o piuttosto partendo dalla violazione del principio di eguaglianza», ricorrendo a questa seconda opzione quando dalla fattispecie emergano con maggiore evidenza i profili discriminatori: cfr. BIN, R., *sub Art. 14*. Divieto di discriminazione, cit., p. 414. In questa direzione sembrano svolgersi anche le osservazioni di CARTABIA, M., *The European Court of Human Rights: judging nondiscrimination*, in *Eur. Journ. Const. Law*, 2011, 3-4, pp. 808 ss., in partic. p. 808, che associa la particolare rilevanza assegnata dalla Corte all'art. 14 a un nuovo attivismo giudiziale della magistratura di Strasburgo, affermando che «*whenever a highly controversial, delicate, or questionable issue is brought before the Court, the principle of nondiscrimination is always reserved a major role in the judicial reasoning. Undoubtedly, the ECtHR is adopting a more proactive role in the fight against any kind of discrimination*». Conforme l'opinione espressa da DANISI, C., *How far can the European Court of Human Rights go in the fight against discrimination? Defining new standards in its nondiscrimination jurisprudence*, *ibidem*, pp. 793 ss., *passim*.

³¹² A questo fine, sarà sufficiente accertare che si ricada nella materia disciplinata da almeno una delle norme che disciplinano i singoli diritti e libertà, che è cosa ben più agevole – e meno impegnativa anche dal punto di vista del coinvolgimento “personale” della Corte – dell'accertamento di una sua violazione. Questo schema, come vedremo tra breve, è stato applicato con generosità nell'esame delle controversie che involgevano profili di rilevanza degli artt. 9 e 2 Prot.1, già a partire dalla vicenda *Darby c. Svezia* (C), cit.; in quel caso, che concerneva il pagamento della “tassa ecclesiastica” da parte di un cittadino finlandese residente in Svezia, la Corte ha avuto buon gioco a rifugiarsi nel combinato disposto degli artt. 14 e 1 Prot. 1 e considerare assorbita ogni questione relativa all'art. 9, che altrimenti la avrebbe costretta a misurarsi con il sistema svedese di finanziamento delle confessioni religiose e, pertanto, a sconfinare in un terreno – quello delle relazioni tra stati e confessioni religiose – dal quale la Corte ha sempre cercato di tenersi lontana: cfr. sul punto MARTÍNEZ-TORRÓN, J., *La giurisprudenza degli organi di Strasburgo sulla libertà religiosa*, cit., p. 372, spec. nota 153. Qualcosa di simile è accaduto anche nel caso *Chassagnou e altri c. Francia* (GC), cit., nel quale la Corte ha accertato violazioni dell'art. 14 in combinato disposto con gli artt. 11 e 1 Prot. 1, ritenendo assorbite le questioni relative all'art. 9: in quella vicenda, tuttavia, i profili di rilevanza della libertà di coscienza erano sicuramente meno evidenti di quelli emergenti nel caso *Darby* (cfr. *supra*, nota 79 di questo capitolo).

In ogni caso, sia che si vogliano ascrivere questi “dirottamenti” delle questioni da esaminare alla volontà di assumere una posizione decisa sul punto della non discriminazione o, piuttosto, al desiderio di sottrarsi con riferimento a una o più delle libertà garantite dalla Convenzione, è di comune rilievo che la Corte spesso esaurisca la decisione della controversia sul piano del divieto posto dall'art. 14: cfr. LOPRIENO, D., *La libertà religiosa*, cit., pp. 252, nota 290.

risprudenza in materia di libertà di religione e di convinzione, che si è confrontata sia con posizioni soggettive che gli Stati sono tenuti a garantire *ex se* in virtù dell'operatività degli artt. 9 e 2 Prot. 1, sia con diritti e libertà che lo stato (non sarebbe obbligato a riconoscere, poichè si collocano al di sopra del minimo *standard* imposto da quelle disposizioni, e che tuttavia) ha volontariamente deciso di assicurare e che, in quanto riconducibili all'ambito di applicazione di detti articoli, devono spettare a tutti senza discriminazioni³¹³.

In generale, è intuibile che lo studio dei rapporti e delle intersezioni tra divieto di discriminazione e rilevanza giuridica del fattore religioso si deve svolgere su due assi, sui quali si muove anche la giurisprudenza di Strasburgo che si è occupata di tali legami: su uno di essi si collocano le decisioni che non trattano direttamente delle libertà religiose e di convinzione quanto, piuttosto, delle discriminazioni fondate sullo specifico religioso nel godimento di una qualsiasi libertà convenzionale, mentre sull'altro troveremo le pronunce che si sono confrontate con fattispecie discriminatorie nel riconoscimento delle libertà di religione e di credo, a prescindere dall'elemento sul quale fa perno la differenza di trattamento. Nel punto sul quale incidono entrambi gli assi, che costituisce anche il "sottoinsieme" comune ai due insiemi precedenti, andranno quindi collocate le fattispecie concernenti discriminazioni fondate sulla religione nel godimento dei diritti riconosciuti dall'art. 9 (e dall'art. 2 Prot. 1).

Lo studio delle discriminazioni fondate sull'elemento religioso – e quindi delle decisioni comprese nel primo insieme – esula, a rigore, dai fini di questa ricerca³¹⁴.

³¹³ Si veda, per tutte, la sentenza *Savez Crkava "Riječ Života" e altri c. Croazia* (Sez. I), cit., § 58: «[t]he Court reiterates in this connection that the prohibition of discrimination enshrined in Article 14 of the Convention applies also to those additional rights, falling within the wider ambit of any Convention Article, for which the State has voluntarily decided to provide [...]. Consequently, the State, which has gone beyond its obligations under Article 9 of the Convention in creating such rights cannot, in the application of those rights, take discriminatory measures within the meaning of Article 14». Un terzo livello, poi, sul quale incidono le posizioni soggettive che non siano riconducibili ad alcuna disposizione convenzionale e trovino comunque garanzia all'interno degli ordinamenti dei Paesi membri, diventerà di comune impiego da parte della Corte a mano a mano che essa acquisterà dimestichezza con l'impiego dell'art. 1 del Protocollo addizionale n. 12: cfr. *infra*.

³¹⁴ Ci si limiterà pertanto a qualche brevissimo cenno, ricordando per esempio come nella sentenza *Hoffmann c. Austria* (C), ric. 12857/87, sent. 23 giugno 1993, la Corte abbia ritenuto sussistente una violazione dell'art. 14 in combinazione con l'art. 8 – che tutela il rispetto della vita privata e familiare – nel caso di una cittadina austriaca che, dopo essere venuta meno nelle more del divorzio a un precedente accordo e aver preso con sé i propri figli per educarli nella religione dei Testimoni di Geova, si era vista negare la custodia definitiva degli stessi, (anche) in ragione della sua appartenenza religiosa. Una vicenda molto simile ha dato origine qualche anno dopo alla sentenza *Palau-Martinez c. Francia* (Sez. II), cit.: anche in questo caso la Corte ha ritenuto che la rilevanza assegnata all'appartenenza religiosa della ricorrente (Testimone di Geova) da parte del giudice nazionale che doveva decidere sull'affidamento dei figli in sede di separazione contrastasse con i principi della Convenzione e integrasse una illegittima differen-

All'opposto, per "avere il polso" della tutela apprestata dalla giurisprudenza europea alle libertà che ne costituiscono l'oggetto d'elezione, l'esame delle pronunce che si collocano sul secondo asse è fondamentale e va condotto tenendo presente che in tutti i casi in cui la Corte accerta una violazione dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 9, lo fa sul presupposto di una (ingiustificata) differenza di trattamento fondata sulla religione, e non già – anche se ciò sarebbe teoricamente ipotizzabile – su uno degli altri elementi su quali può imperversare quella differenza, siano o non siano essi espressamente contemplati nell'art. 14³¹⁵.

In questa prospettiva è possibile rilevare come, a un atteggiamento quantomeno cauto della Commissione, appiattitosi su un'interpretazione forse eccessivamente formalistica dell'art. 14³¹⁶, abbia poi fatto da contraltare un approccio più sostanzialistico da parte della Corte, analogamente a quanto si è già visto accadere in altri ambiti³¹⁷.

Per avere la misura dell'impatto effettivo che la giurisprudenza della Corte ha avuto in questa materia può essere utile distinguere – con la cautela imposta dalla consapevolezza che una vera distinzione tra libertà religiosa individuale e libertà religiosa collettiva è puramente fittizia, e può avere qualche utilità solo dal punto di vista espositivo – tra pronunce che si sono confrontate con vicende nelle quali i profili di rilevanza del diritto contestato erano per lo più individuali o collettivi, mentre rimanevano sullo

za di trattamento tra i coniugi in ragione delle convinzioni religiose, con conseguente violazione congiunta degli artt. 14 e 8. Per i casi *Union des Athées c. Francia* (Comm.), cit., e *Canea Catholic Church c. Grecia* (C), cit., nei quali i giudici europei hanno riconosciuto violazioni dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 11 nel primo caso e con l'art. 6 nel secondo, cfr. *supra*, rispettivamente note 50 s. di questo capitolo e cap. II, note 23 e 70.

³¹⁵ In questo modo quello che si è chiamato "secondo asse" perde la sua teorica configurazione rettilinea e diventa puntiforme, "appiattendosi" sul punto di convergenza col primo: in altre parole non è dato, almeno fino a oggi, riscontrare pronunce in cui la Corte abbia accertato violazioni dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 9 rilevando differenze di trattamento fondate sul sesso, la razza, il colore ecc. (si pensi, per esempio, a una norma che impedisca alle donne o alle persone di una determinata etnia l'accesso ai luoghi di culto). La circostanza non stupisce, se si considera che «la religione non è paragonabile alle altre cause di discriminazione contenute nell'art. 14. Infatti la religione fa riferimento ad un ambito personale di libertà espressamente tutelato dalla Convenzione europea, mentre i restanti fattori – ad eccezione delle opinioni politiche – attengono a mere circostanze di fatto: sesso, razza, colore ecc. Perciò, la libertà religiosa risulta senza dubbio compressa quando la religione o le convinzioni operano, in pratica, come fattori di discriminazione rispetto a facoltà operative che sono riconosciute dall'ordinamento interno benché non si tratti di diritti compresi nella Convenzione»: così MARTÍNEZ-TORRÓN, J., *La giurisprudenza degli organi di Strasburgo sulla libertà religiosa*, cit., p. 375, che richiama sul punto anche le analoghe osservazioni di ERGEC, R., *Les dimensions européennes de l'objection de conscience*, in *Conscientious objection in the EU Countries. L'obiezione di coscienza nei Paesi della Comunità europea*, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 1 ss., spec. pp. 20 ss.

³¹⁶ Questa è l'opinione di MARTÍNEZ-TORRÓN, J., *La giurisprudenza degli organi di Strasburgo sulla libertà religiosa*, cit., *passim*, ma spec. pp. 372 ss.

³¹⁷ Così, per esempio, circa l'estensione soggettiva della garanzia apprestata dall'art. 9: cfr. *supra*, cap. II, §§ 1-2 s.

sfondo quelli legati alle sue forme organizzate o istituzionali e, dall'altra parte, sentenze che in modo più o meno diretto hanno intersecato il piano dei rapporti tra stato e formazioni religiose³¹⁸.

Nella prima direzione possiamo registrare pronunciamenti nei quali la Corte si è arrestata, nell'esame della sostanza dei problemi, al rilievo di forme di discriminazione tra individui: si tratta di una giurisprudenza casistica in sommo grado, che alimenta una sorta di "processo senza memoria", nel senso che all'interno di essa è difficile – e, forse, nemmeno tanto utile – enucleare principi-guida capaci di reale portata orientativa. A questo primo macro-filone è possibile ricondurre (non senza qualche forzatura) le sentenze nelle quali la Corte ha puntualizzato (una del)le modalità operative dell'obbligo di protezione contro l'intolleranza religiosa che sussiste in capo allo stato, affermando che l'intervento delle autorità nella gestione del confronto pubblico e nella prevenzione dello scontro anti-democratico tra appartenenze deve essere condotto senza operare distinzioni fondate sulle convinzioni personali³¹⁹. Allo stesso modo, sembrano svolgersi

³¹⁸ Sulla distinzione tra libertà collettiva e libertà "organizzata" o istituzionalizzata cfr. *supra*, cap. II, § 1-1.

³¹⁹ Così, nel caso *97 Members of the Gldani Congregation of Jehovah's Witnesses e 4 altri c. Georgia* (Sez. II), cit., nel quale i ricorrenti sostenevano che gli atti di violenza di cui erano stati vittime fossero stati tollerati dalle autorità solo in quanto portati contro una minoranza religiosa in nome della fede ortodossa, la Corte ha accertato una violazione dell'art. 14 in combinato disposto con gli artt. 3 e 9, dopo aver affermato che «[h]aving examined all the evidence in its possession, the Court observes that, in the instant case, the refusal by the police to intervene promptly at the scene of the incident in order to protect the applicants, and the children of some of their number, from acts of religiously-motivated violence, and the subsequent indifference shown towards the applicants by the relevant authorities, was to a large extent the corollary of the applicants' religious convictions. The Government have not adduced any counter-arguments. In the Court's opinion, the comments and attitude of the State employees who were alerted about the attack or subsequently instructed to conduct the relevant investigation cannot be considered compatible with the principle of equality of every person before the law [...]. No justification for this discriminatory treatment in respect of the applicants has been put forward by the Government»: cfr. §§ 138 ss., e spec. § 140 (sulla vicenda cfr. anche *supra*, cap. II, note 58 e 175).

Qualcosa di simile è accaduto nel recente caso *Milanović c. Serbia* (Sez. II), ric. 44614/07, sent. 14 dicembre 2010, che concerneva le plurime aggressioni subite da un membro di spicco di una comunità *Hare Krishna*: in quell'occasione tuttavia la Corte, nel dubbio circa l'effettiva predominanza del movente religioso alla base degli attacchi – dubbio che invece non sussisteva nel caso dei *97 members* che, anche nelle forme di risonanza che aveva incontrato in ambito internazionale, era sempre stato considerato alla stregua di un episodio di intolleranza religiosa – ha ritenuto più corretto limitarsi a esaminare il caso alla luce del combinato disposto degli artt. 3 e 14, invocati dal ricorrente, e accertandone una violazione in quanto le investigazioni condotte dalle autorità di pubblica sicurezza erano state poco più di un *pro forma*. Tuttavia, nonostante l'esistenza del dubbio di cui sopra, la Corte ha voluto soffermarsi sugli obblighi che incombono sugli stati nei casi in cui vi sia il sospetto che determinati atti di violenza si radichino in forme più o meno virulente di intolleranza religiosa, affermando che in tali circostanze le autorità competenti hanno il dovere di svolgere investigazioni particolarmente accurate per verificare se sussista effettivamente un simile movente: cfr. §§ 96-97, laddove si afferma che «[t]he Court considers that, just like in respect of racially motivated attacks, when investigating violent incidents State authorities have the additional duty to take all reasonable steps to unmask any religious motive and to establish whether or not religious hatred or prejudice may have played a role in the events. Admittedly, proving such motivation may be difficult in practice. The

all'interno di un perimetro delimitato soprattutto dalla libertà individuale anche le considerazioni svolte dalla Corte nelle pronunce in cui ha ritenuto sussistere una violazione dell'art. 14 nel trattamento deteriore riservato ad alcune forme matrimoniali religiose rispetto ad altre³²⁰ o agli studenti che non si avvalsero dell'insegnamento religioso a scuola, rispetto a quelli che frequentassero le relative ore di lezione³²¹.

Da ultimo, possono essere ascritte a questo filone anche le sentenze che, in materia di obiezione di coscienza al servizio militare, hanno portato la Corte a scardinare alcuni assetti giuridici consolidati facendo perno dapprima sull'art. 14 per poi giungere all'applicazione isolata dell'art. 9³²². Percorso, questo, iniziato con la sentenza *Thlimmenos*³²³ – che sembra essere stato il primo passo compiuto dai giudici di Strasburgo

respondent State's obligation to investigate possible religious overtones to a violent act is thus an obligation to use best endeavours and is not absolute; the authorities must do what is reasonable in the circumstances of the case [...]. [...] The Court considers that the foregoing is also necessarily true in cases where the treatment contrary to Article 3 of the Convention is inflicted by private individuals. Treating religiously motivated violence and brutality on an equal footing with cases that have no such overtones would be turning a blind eye to the specific nature of acts that are particularly destructive of fundamental rights. A failure to make a distinction in the way in which situations that are essentially different are handled may constitute unjustified treatment irreconcilable with Article 14 of the Convention».

³²⁰ Così, nel caso *O'Donoghue e altri c. Regno Unito* (Sez. IV), cit., i ricorrenti lamentavano la circostanza che il diritto nazionale imponesse agli stranieri che volessero contrarre matrimonio con cittadini del Regno Unito il rispetto di una procedura amministrativa aggravata e soggetta al pagamento di una imposta consistente, che non era invece prevista per coloro che, nelle medesime condizioni, volessero contrarre matrimonio secondo il rito della Chiesa d'Inghilterra, e invocavano pertanto gli artt. 9, 14 e 12 («Diritto al matrimonio»): accertato che si ricadeva nell'ambito di applicazione dell'art. 9 – pur senza che fosse ipotizzabile una violazione autonoma di tale disposizione – e che si era avuta una ingiustificata differenza di trattamento fondata solo sull'appartenenza religiosa, la Corte dichiara una violazione dell'art. 14 in combinato disposto sia con l'art. 9 sia con l'art. 12.

³²¹ Si tratta della vicenda *Grzelak c. Polonia* (Sez. IV), cit., che DANISI, C., *How far can the European Court of Human Rights go in the fight against discrimination? Defining new standards in its nondiscrimination jurisprudence*, cit., pp. 800 ss., considera, unitamente ad altre pronunce, per concludere nel senso di un attivismo giudiziale sempre più accentuato da parte della Corte nella lotta contro ogni forma di discriminazione. Di fronte alle doglianze dei ricorrenti che individuavano una violazione del divieto di discriminazione nel comportamento dell'amministrazione scolastica – che, da una parte, non aveva predisposto corsi alternativi di «etica» per gli studenti che non si avvalsero dell'insegnamento della religione cattolica e, dall'altra, non assegnava a questi ultimi alcun voto o giudizio finale in «religione o etica», così rivelando le loro convinzioni in questo campo ed esponendoli alla discriminazione – la Corte si richiama alla propria giurisprudenza in materia di libertà di cambiare credo e di libertà religiosa “negativa” (il riferimento principale è alla sentenza *Sinan Işik c. Turchia* [Sez. II], cit., sulla quale cfr. *supra*, § 2-1 e in partic. nota 66) e ritiene che l'assenza di un voto in «religione o etica», indicando in modo inequivoco che l'alunno non ha frequentato l'insegnamento di religione, possa avere un effetto «stigmatizzante» sul prosieguo della sua carriera scolastica, tanto più in un contesto nazionale quale quello polacco dominato da una forte maggioranza confessionale cattolica (cfr. in particolare i §§ 96 ss.): su queste basi, accerta una violazione degli artt. 14 e 9 considerati congiuntamente.

³²² Si veda quanto già esposto *supra*, § 2-4.

³²³ *Thlimmenos c. Grecia* (GC), cit.: il ricorrente, testimone di Geova, lamentava la violazione del proprio diritto di libertà religiosa e del principio di non discriminazione per essere stato sanzionato penalmente dopo avere rifiutato di indossare l'uniforme militare in occasione di una mobilitazione generale, e per non avere potuto accedere, in conseguenza di quel procedimento penale, alla professione di

nella direzione di una maggiore empatia nei confronti degli obiettori di coscienza e della contestuale emersione, su un piano più propriamente giuridico, della loro posizione in contrasto con le normative statali che apprestavano uno *status* deteriore dell'obiettore³²⁴ – e poi evolutosi in coerenza con quelle premesse dapprima con le tre “sentenze sinottiche” del 2009³²⁵ e in seconda battuta con le pronunce che, dalla *Bayatyan* in avanti, hanno abbandonato lo schermo dell'art. 14 e, per le ragioni già viste, si sono concentrate sui profili di rilevanza del solo art. 9³²⁶.

In particolare, l'esame delle tre decisioni emesse nel 2009 nei confronti dell'Austria consente di trasportare la nostra analisi sul piano dei rapporti tra stato e organizzazioni religiose, poiché in tali occasioni la Corte si è richiamata alla propria giurisprudenza che aveva già avuto modo di valutare le conseguenze sulla libertà individuale della disciplina austriaca concernente lo *status* giuridico dei gruppi a base religiosa³²⁷. Nonostante, infatti, nelle tre sentenze sull'obiezione di coscienza si trattasse esclusivamente della possibilità riconosciuta ai ministri di culto operanti all'interno delle sole «*religious societies*» – formazioni religiose investite della personalità giuridica di diritto pubblico – di essere esentati sia dal servizio militare sia dal servizio civile sostitutivo del primo, la Corte applica *de plano* principi già chiaramente esposti nella sentenza *Religionsgemeinschaft* dell'anno precedente³²⁸ e successivamente ripresi

commercialista: le doglianze del T., in particolare, avevano riguardo non già alla propria condanna, quanto al fatto che la normativa che impediva l'accesso alla professione a coloro che avessero subito sanzioni penali non distinguesse tra le condanne subite in ragione delle convinzioni di coscienza e quelle inflitte per altri motivi.

³²⁴ Cfr. *Thlimmenos c. Grecia* (GC), cit., § 47: «[t]he Court considers that, as a matter of principle, States have a legitimate interest to exclude some offenders from the profession of chartered accountant. However, the Court also considers that, unlike other convictions for serious criminal offences, a conviction for refusing on religious or philosophical grounds to wear the military uniform cannot imply any dishonesty or moral turpitude likely to undermine the offender's ability to exercise this profession. Excluding the applicant on the ground that he was an unfit person was not, therefore, justified. The Court takes note of the Government's argument that persons who refuse to serve their country must be appropriately punished. However, it also notes that the applicant did serve a prison sentence for his refusal to wear the military uniform. In these circumstances, the Court considers that imposing a further sanction on the applicant was disproportionate. It follows that the applicant's exclusion from the profession of chartered accountants did not pursue a legitimate aim. As a result, the Court finds that there existed no objective and reasonable justification for not treating the applicant differently from other persons convicted of a serious crime».

³²⁵ *Gütl c. Austria* (Sez. I), cit.; *Löffelmann c. Austria* (Sez. I), cit.; *Lang c. Austria* (Sez. I), cit.

³²⁶ *Bayatyan c. Armenia* (GC), cit.; *Erçep c. Turchia* (Sez. II), cit.; *Bukharatyan c. Armenia* (Sez. III), cit.; *Tsaturyan c. Armenia* (Sez. III), cit.; *Feti Demirtaş c. Turchia* (Sez. II), cit.: cfr. ancora *supra*, § 2-4.

³²⁷ Si veda quanto si è già anticipato a questo proposito *supra*, cap. II, § 1-4, spec. note 74 e 78.

³²⁸ Cfr. *Gütl c. Austria* (Sez. I), cit., § 5: «the Court refers to the case of *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others v. Austria* [...], in which the first applicant, the Jehovah's Witnesses in Austria, had been granted legal personality as a registered religious community, a private-law entity, but

nell'esame di un'altra fattispecie praticamente identica alla prima³²⁹.

I due casi appena citati, ascrivibili alla categoria dei c.d. *registration cases* (della quale rappresentano due degli elementi più significativi), avevano riguardo non all'estrinsecarsi o meno di una determinata facoltà individuale collegata alla registrazione della comunità – come, invece, nei tre casi appena visti relativi all'obiezione di coscienza – bensì alla registrazione in quanto tale, e consentono di evidenziare anche in questa sede il ruolo peculiare che il principio di non discriminazione assolve in simili casi: se infatti a un primo livello, quando sia evidente un legame strumentale tra il riconoscimento dell'ente esponenziale e l'esercizio in concreto delle attività più direttamente riconducibili al nucleo essenziale della libertà religiosa, la Corte sembra porre in capo allo stato un vero e proprio obbligo di registrazione, questo obbligo non sussiste quando dal riconoscimento della personalità giuridica derivi “solamente” uno *status* privilegiato, composto da facoltà che lo stato decide *sua sponte* di riconoscere senza esservi obbligato dall'art. 9 della Convenzione³³⁰. Tuttavia, come la Corte ha precisato – in parte a chiare lettere e in parte, sembrerebbe, per implicito –, lo stato che ritenga di operare delle differenziazioni nel regime giuridico cui sottoporre le diverse organizzazioni confessionali in funzione della registrazione dei rispettivi enti esponenziali è tenuto, quantomeno, a individuare criteri oggettivi e ragionevoli, predefiniti in astratto da un provvedimento normativo chiaro e conoscibile, e applicarli in modo imparziale, così che ogni comunità religiosa che li soddisfi sia in grado di accedere allo statuto privilegiato in condizioni di parità di *chances* con le altre organizzazioni: ogni comunità che

wished to become a religious society under the 1874 Recognition Act – that is, a public-law entity. The Court observed that under Austrian law, religious societies enjoyed privileged treatment in many areas, including, inter alia, exemption from military service and civilian service. Given the number of these privileges and their nature, the advantage obtained by religious societies was substantial. In view of these privileges accorded to religious societies, the obligation under Article 9 of the Convention incumbent on the State's authorities to remain neutral in the exercise of their powers in this domain required therefore that if a State set up a framework for conferring legal personality on religious groups to which a specific status was linked, all religious groups which so wished must have a fair opportunity to apply for this status and the criteria established must be applied in a non-discriminatory manner [...]. The Court found, however, that in the case of the Jehovah's Witnesses one of the criteria for acceding to the privileged status of a religious society had been applied in an arbitrary manner and concluded that the difference in treatment was not based on any “objective and reasonable justification”. Accordingly, it found a violation of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 9 [...].»

³²⁹ *Verein der Freunde der Christengemeinschaft e altri c. Austria* (Sez. I), cit.: anche in quel caso i ricorrenti lamentavano la violazione dei propri diritti per essere stata negata la registrazione della comunità religiosa cui appartenevano sulla base di criteri irragionevoli e applicati in maniera non trasparente senza che, contro il diniego di riconoscimento, fosse dato loro l'accesso a una effettiva tutela giurisdizionale.

³³⁰ Cfr. *supra*, cap. II, § 1-4: sovrapponendo quanto si è detto in quella sede con quanto esposto all'inizio di questo paragrafo, si vede come anche in questo ambito il “modello a due livelli” che regola l'utilizzo del divieto di discriminazione sia applicato in modo congruente con le premesse teoriche.

lo desideri, per usare le parole della Corte, deve avere una «*fair opportunity*» per accedere alla registrazione³³¹.

Principi identici sono applicabili, come si è visto, quando l'accesso a un determinato *status* giuridico consegua non alla registrazione ma alla stipula di accordi tra lo stato e le organizzazioni religiose³³²: elemento, questo, che dovrà essere tenuto nel debito conto dai paesi che prevedano forme di collaborazione sulla base di accordi e non abbiano ancora provveduto a disciplinare il modello in maniera trasparente, in modo da renderlo inclusivo e non selettivamente esclusivo.

Senza ripetere quanto già esposto³³³, ma sottolineando il fatto che quanto appena visto è il risultato di un atteggiamento particolarmente interventista dei giudici europei e che tale *attitude* è una novità recente³³⁴, in questa sede è possibile rilevare come per questa via la Corte possa talora «giungere al cuore delle relazioni tra gli stati-membri e

³³¹ Cfr. *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas e altri c. Austria* (Sez. I), cit., § 92: «[t]he Court observes that under Austrian law, religious societies enjoy privileged treatment in many areas. These areas include exemption from military service and civilian service, reduced tax liability or exemption from specific taxes, facilitation of the founding of schools, and membership of various boards [...]. Given the number of these privileges and their nature, in particular in the field of taxation, the advantage obtained by religious societies is substantial and this special treatment undoubtedly facilitates a religious society's pursuance of its religious aims. In view of these substantive privileges accorded to religious societies, the obligation under Article 9 of the Convention incumbent on the State's authorities to remain neutral in the exercise of their powers in this domain requires therefore that if a State sets up a framework for conferring legal personality on religious groups to which a specific status is linked, all religious groups which so wish must have a fair opportunity to apply for this status and the criteria established must be applied in a non-discriminatory manner».

In entrambi i casi appena richiamati lo scrutinio della Corte si è arrestato in punto di ragionevolezza delle condizioni richieste in astratto per la registrazione: in particolare, i giudici hanno ritenuto che la pretesa statale che la *religious community* richiedente esistesse come tale da almeno dieci anni fosse giustificabile solo per le comunità religiose di recente insediamento, per le quali si rendesse necessario verificare *ex novo* il rispetto degli altri criteri richiesti per la registrazione (esistenza ventennale in territorio austriaco, numero minimo di due membri ogni mille cittadini austriaci, utilizzo delle entrate economiche per scopi religiosi e attività di beneficenza, disposizione positiva nei confronti dello Stato e della società e assenza di ogni illegalità nei rapporti con altre persone giuridiche). Giudicando, invece, che tale requisito non avesse ragion d'essere per la confessione dei Testimoni di Geova, ben nota alle autorità austriache (e non solo) e radicata da tempo nella società, hanno dichiarato una violazione dell'art. 14 (per mancanza di ragionevolezza della misura differenziatoria) in combinato disposto con l'art. 9.

³³² Il riferimento, per ora, sembra doversi limitare alla recente sentenza *Savez Crkava "Riječ Života" e altri c. Croazia* (Sez. I), cit.

³³³ Si veda, ancora, quanto già esposto *supra*, cap. II, § 1-4, spec. note 76 ss.

³³⁴ Per avere la misura della distanza che separa questa nuova sicurezza della Corte dalle titubanze mostrate in passato è sufficiente ricordare come nel 2000, in relazione al caso *Cha'are Shalom Ve Tsedek c. Francia*, la Grande Camera abbia ritenuto che non fossero riscontrabili violazioni degli artt. 9 e 14 nel comportamento delle autorità francesi che, negando il riconoscimento della personalità giuridica a una organizzazione religiosa ebraica, le avevano impedito di certificare a vantaggio dei propri appartenenti il cibo preparato secondo le prescrizioni della propria ortodossia di riferimento: si vedano sul punto la *dissenting opinion* dei giudici Bratza, Fischbach, Thomassen, Tsatsa-Nikolovska, Panfîru, Levits e Traja, nonché le osservazioni critiche di PARISI, M., *Il caso Cha'are Shalom Ve Tsedek: un nuovo intervento della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in tema di libertà religiosa*, cit.; ID., *La tutela giurisdizionale del fenomeno religioso in Europa*, cit., pp. 169 ss.

le confessioni», diventando «giudice della ragionevolezza delle disparità di trattamento nelle materie regolamentate dall'art. 9»³³⁵.

In ultimo, non va dimenticato che, sotto il profilo della non-discriminazione, il sistema convenzionale versa oggi in una fase di profonda transizione avviata dalla ratifica del Protocollo addizionale n. 12³³⁶, che all'art. 1 contiene un «*Divieto generale di discriminazione*»³³⁷. Si tratta di una novità di assoluto rilievo poiché la portata della nuova disposizione non è limitata – come avviene per l'art. 14 – dalla necessità che la posizione giuridica sulla quale incide la differenza di trattamento sia riconducibile all'ambito di applicazione di un'altra norma convenzionale e, sotto questo profilo, è possibile parlare di un vero e proprio principio generale di eguaglianza che gode, altresì, di effettiva giustiziabilità³³⁸. Le titubanze degli Stati che non hanno ancora ratificato il Protocollo – probabilmente desiderosi di verificare con attenzione *ex ante* gli effetti che l'introduzione di questa sorta di “clausola internazionale del più favorito” potrebbe

³³⁵ Così CASUSCELLI, G., *Convenzione europea, giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo e sua incidenza sul diritto ecclesiastico italiano. Un'opportunità per la ripresa del pluralismo confessionale?*, cit., pp. 45 ss. Nel quadro di più ampie considerazioni relative al divieto di discriminazione l'Autore fa specifico riferimento alla sentenza *Savez Crkava* e ipotizza che la Corte, ponendosi su questa via, possa giungere a esprimere valutazioni molto diverse da quelle fatte proprie dalle corti nazionali: differenze e contrasti che «potrebbero assumere un significativo spessore ed una peculiare incidenza se solo si tiene conto che la Cedu si spinge fino ad accertare le discriminazioni operate tra confessioni con accordi e senza accordi con riguardo non solo ai diritti espressamente garantiti dalla Convenzione europea, ma anche a quegli “*additional rights*” che uno stato-membro abbia *sua sponte* accordato, riconducendoli all'ambito di operatività dell'art. 9 o di altra norma della CEDU».

³³⁶ Siglato il 4 novembre 2000, il Protocollo è entrato in vigore il 1° aprile 2005 in seguito al deposito del decimo strumento di ratifica, e attualmente è stato ratificato da soli 24 Stati (Albania, Andorra, Armenia, Bosnia, Croazia, Cipro, Finlandia, Georgia, Lussemburgo, Moldova, Montenegro, Paesi Bassi, Norvegia, Portogallo, Romania, Russia, San Marino, Serbia, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Macedonia, Turchia, Ucraina): si tratta, come ha osservato FAVILLI, C., *La non discriminazione nell'Unione europea*, cit., pp. 212 s., di un dato molto povero che contrasta apparentemente con l'entusiasmo che ne aveva accompagnato l'adozione, avvenuta a Roma in concomitanza delle celebrazioni per il cinquantesimo anniversario della Convenzione europea.

³³⁷ Ai sensi del quale «1. *Il godimento di ogni diritto previsto dalla legge deve essere assicurato, senza discriminazione alcuna, fondata in particolare sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione.*

2. *Nessuno può costituire oggetto di una discriminazione da parte di una qualsivoglia autorità pubblica che sia fondata segnatamente sui motivi menzionati nel par. 1».*

³³⁸ Cfr. *Non-discrimination: a human right. Seminar to mark the entry into force of Protocol No. 12. Strasbourg, 11 October 2005*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2006. Proprio partendo da simili considerazioni e dal parallelo che oggi è possibile istituire tra la disposizione dell'art. 1 Prot. 12 e il principio generale di uguaglianza quale trova formale enunciazione nelle costituzioni di quasi tutti i Paesi membri del Consiglio d'Europa, non sono mancate voci che prevedono notevoli ripercussioni sul ruolo “costituzionale” della Corte europea in seguito all'applicazione del Protocollo: cfr. POLLICINO, O. – SCIARABBA, V., *La Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte di giustizia nella prospettiva della giustizia costituzionale*, in *Forum Quad. cost.*, aprile 2010, pp. 28 s., nonché la dottrina richiamata ivi, p. 28, nota 69.

produrre nei rispettivi ordinamenti giuridici – sembra allora confermare l’opinione di chi legge nella sua entrata a regime un passaggio cruciale nell’evoluzione della tutela europea dei diritti dell’uomo e prevede per il futuro una giurisprudenza della Corte di Strasburgo molto più ricca e incisiva, in questa materia, di quanto sia stata finora³³⁹.

Le stesse osservazioni possono essere fatte con riferimento alla tutela delle libertà di religione e di convinzione: nella certezza che anche in questo ambito l’applicazione del Protocollo n. 12 potrà avere un impatto significativo³⁴⁰, è possibile ipotizzare che si tratti di un’efficacia “a rilascio prolungato”, sostanzialmente diluita in due fasi (da intendersi in modo non troppo rigido, come fasi fluide e parzialmente sovrapposte, non separate da una rigida soluzione di continuità).

In un primo momento l’art. 1 Prot. 12 rimarrà per così dire sullo sfondo, anche nei casi concernenti Paesi che lo hanno già ratificato, e servirà solo a consentire un’accelerazione della giurisprudenza della Corte – sempre che la Corte abbia intenzione di farlo – sull’art. 14: in questo modo, utilizzando il Protocollo n. 12 come “traino ideale” ma applicando in realtà l’art. 14, la Corte potrà mantenere un’applicazione grosso modo uniforme – pur nella consapevolezza che si tratterebbe di quella uniformità sempre imperfetta che abbiamo visto operare in molti casi e in molti ambiti – del divieto di discriminazione in tutti i Paesi del Consiglio, senza essere obbligata a una “giurisprudenza a scacchiera” in funzione delle ratifiche avvenute e di quelle ancora di là da venire³⁴¹.

In seconda battuta, quando una giurisprudenza sempre più consolidata sull’art. 14 potrà passare il testimone a quella che si farà carico di un’effettiva applicazione dell’art. 1 Prot. 12, è probabile che, alla pari di quanto avvenuto fino ad oggi, anche quest’ultima disposizione potrà produrre gli effetti più visibili non tanto sotto il profilo della discriminazione tra individui quanto sulle differenze di trattamento tra organizzazioni religiose, e potrà indurre (se non costringere) alcuni Stati a smussare gli spigoli

³³⁹ Così FAVILLI, C., *La non discriminazione nell’Unione europea*, cit., p. 213.

³⁴⁰ Questa è anche l’opinione di TULKENS, F., *The European Convention on Human Rights and Church-State relations. Pluralism vs pluralism*, cit., p. 1.

³⁴¹ Ne abbiamo avuto un assaggio nel caso *Savez Crkava "Riječ Života" e altri c. Croazia* (Sez. I), più volte citato (per i dettagli della vicenda cfr. *supra*, cap. II, § 1-4, spec. nota 76): in quella occasione la Corte, pur potendo applicare il Prot. 12 (in quanto la Croazia aveva già provveduto a depositare lo strumento di ratifica) ha preferito applicare l’art. 14 facendone un utilizzo abbastanza spregiudicato e probabilmente impensabile fino a pochi anni orsono – si pensi, per esempio, al caso *Cha'are Shalom Ve Tsedek c. Francia* (GC), cit., che per molti versi era analogo a quello in esame –, accertandone una violazione in combinato disposto con l’art. 9 e ritenendo assorbiti i profili di rilevanza dell’art. 1 Prot. 12.

più acuminati di quelle forme di «disuguaglianza graduata»³⁴² che sono tipiche (di alcune realizzazioni pratiche) del modello europeo di relazioni tra stato e organizzazioni religiose³⁴³.

4. Considerazioni conclusive: la tutela internazionale della libertà religiosa tra bilanciamento e progetto.

Dall'esame appena condotto emerge, come già si era anticipato all'inizio di questo capitolo, una giurisprudenza casistica in sommo grado, a tratti ondivaga se non proprio contraddittoria. Una certa cifra di irriducibilità, tuttavia, fa parte del sistema, e deriva

³⁴² Riferendosi al sistema italiano di relazioni tra stato e confessioni religiose, ha utilizzato questa espressione CASUSCELLI, G., *sub Uguaglianza e fattore religioso*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XV, 1999, pp. 428 ss., sul punto p. 444 e p. 449, rilevando come «l'insieme delle confessioni, considerato dalla Carta in modo unitario, si frammenta in sotto-insiemi ricavati (in modo tanto arbitrario quanto illegittimo) attraverso un'approssimazione graduata alla condizione giuridica della confessione maggioritaria», così che il duplice rischio profilantesi è, da una parte, «quello del passaggio dalla emarginazione indifferenziata dei culti ammessi, che colpiva l'intero coacervo anonimo degli indistinti, alla emarginazione selettiva e selezionatrice delle religioni "accettabili", di quelle "non accettabili" e delle "non religioni"»; dall'altra, la possibilità che si affermi un «sistema di relazioni che offra *chances* maggiori alle confessioni minoritarie (e solo a quelle tra di esse) che più si avvicinano alle convinzioni, alle pratiche ed ai riti della religione maggioritaria...[così da] indurre o favorire una sorta di "mimetismo religioso"».

³⁴³ I principi sui quali poggia il modello europeo di relazioni tra stati e religioni sono stati così indicati da FERRARI, S., *Lo statuto giuridico dell'islam in Europa occidentale*, in *Islam ed Europa. I simboli religiosi nei diritti del Vecchio continente*, cit., pp. 17 ss.: a) «la tutela dei diritti individuali di libertà religiosa»; b) «l'incompetenza dello Stato in materia religiosa e l'autonomia della confessioni religiose»; c) la «collaborazione "selettiva" tra Stati e confessioni religiose». A quest'ultimo proposito l'Autore scrive (pp. 26 s.): «[n]ell'Unione europea – ma direi [...] nell'intera Europa – la collaborazione tra Stati e confessioni religiose è la regola, non l'eccezione. Questa collaborazione può avere diversa ampiezza, coinvolgere soggetti differenziati, realizzarsi in forme giuridiche differenziate: ma in tutta Europa, conclusa l'esperienza comunista, vige un sistema di cooperazione tra i pubblici poteri da un lato e i gruppi religiosi dall'altro. [...] La spiegazione di questa propensione va ricercata nei caratteri fondamentali dello Stato post-liberale, nel cui codice genetico è iscritta la tendenza a cooperare con tutte le organizzazioni sociali, religiose e non religiose». Si veda anche, nello stesso senso, PARISI, M., *Il sistema europeo di relazioni tra gli stati e le organizzazioni religiose: conservazione o innovazione nella prospettiva della Costituzione dell'Unione europea?*, in *Dir. eccl.*, 2005, I, pp. 316 ss., e MAZZOLA, R., *Chiese cristiane, pluralismo religioso e democrazia liberale*, in *Chiese cristiane, pluralismo religioso e democrazia liberale in Europa*, cit., pp. 21 ss., dove ricorda (p. 29) che «[i] due modelli che gli ex paesi comunisti potevano scegliere erano quelli americano o europeo. È stato scelto il secondo, confermando in questo modo il consolidamento in Europa di un modello comune nel regolare i rapporti fra comunità religiose e ordinamento costituzionale democratico. Come già avvenuto per l'Europa occidentale, le costituzioni, la legislazione ordinaria e la giurisprudenza negli ex paesi comunisti, hanno confermato un'ampia tutela della libertà religiosa individuale e un analogo utilizzo del criterio selettivo per le forme associate di libertà religiosa». Sul processo di adesione al modello europeo da parte degli stati dell'Europa orientale si vedano anche le considerazioni di FERRARI, S., *Chiesa e Stato nell'Europa post-comunista*, cit., in particolare pp. 515 ss., che, anche alla luce dei «rapporti nazionali» emergenti dai contributi presentati nella parte centrale del volume, esprime «l'impressione [...] che siano stati recepiti con maggior larghezza proprio i profili del modello europeo-occidentale che erano più bisognosi di revisione» per «restare al passo con i tempi e competere efficacemente con il modello statunitense»: «proprio in questi punti i sistemi giuridici dei paesi post-comunisti appaiono carenti e si limitano ad offrire una replica – e talvolta, in termini di libertà ed uguaglianza dei gruppi religiosi, una brutta copia – delle soluzioni (già bisognose di riforme) adottate nei paesi europeo-occidentali».

dalla stessa struttura e composizione della Corte, che non è un'entità omogenea e monolitica bensì un organo complesso, organizzato in formazioni giudicanti a composizione variabile, formato da persone di provenienza, cultura giuridica e orientamenti diversi. Chi la accusasse di schizofrenia per aver emesso nell'arco di (nemmeno) quattro mesi la sentenza *Lautsi* – che sotto molti punti di vista rappresenta una evidente retromarcia – e la “storica” sentenza *Association les Témoins de Jéhovah*³⁴⁴, peccherebbe quindi di ingenuità, dimenticando che ogni Sezione della Corte ha una propria *attitude* nei riguardi della tutela delle libertà di religione e che tali orientamenti, più netti quando la formazione giudicante è composta da sette elementi abituati a lavorare insieme, tendono a diluirsi se non a perdersi quando confluiscono in un giudizio di Grande Camera, nel quale il “gioco delle maggioranze” può condurre a risultati del tutto diversi (il caso *Lautsi*, ancora una volta, ne offre la dimostrazione).

Il risultato di questo incedere casistico, che per certi versi presta attenzione al precedente giudiziale ma per altri si affida – per mezzo del *distinguishing* – a una sorta di processo senza memoria, è una giurisprudenza puntiforme nella quale ogni sentenza fa in qualche misura “storia a sé”. Ciò non impedisce, tuttavia, di averne una visione d'insieme: il numero di pronunce sull'art. 9 è ormai tale da permettere di avere una rappresentazione significativa del modo in cui si distribuiscono i “punti” che compongono la figura e del “luogo”, delimitato da coordinate giuridiche, in cui se ne concentra la maggior parte.

Questo consente di individuare, magari con qualche forzatura, il perimetro, a tratti sfocato, sfilacciato, dell'area di tutela in cui si realizza quella concentrazione di massima e, così, di tracciare linee di tendenza e definire quali siano gli *standard* fissati dal-

³⁴⁴ *Association les Témoins de Jéhovah c. Francia* (Sez. V), ric. 8916/05, sent. 30 giugno 2011: l'associazione ricorrente lamentava una violazione della propria libertà religiosa per esserle stato negato il trattamento fiscale agevolato delle donazioni riservato alle associazioni di culto. Si tratta di una pronuncia-spartiacque perché la Corte – per la precisione, la Quinta Sezione, che non si è mai distinta per una particolare propensione ad allargare il perimetro di tutela dell'art. 9 – infrange contemporaneamente due “tabù”: in primo luogo, si tratta della prima violazione dell'art. 9 accertata a carico della laicissima Francia; in secondo luogo, con questa sentenza la Corte prende una posizione ben definita in una materia – quella concernente il regime fiscale delle organizzazioni religiose – che attinge in modo immediato e diretto il tema dei rapporti tra lo stato e le religioni e nella quale i giudici di Strasburgo non avevano mai voluto interferire (cfr. *Iglesia Bautista "El Salvador" and Ortega Moratilla c. Spagna* [Comm.], cit.), e lo fa non ricorrendo al divieto di discriminazione in funzione di leva per scardinare l'assetto preconstituito, bensì alla luce dell'art. 9. Si badi, comunque, che il caso in esame è stato deciso ricorrendo al requisito della previsione di legge, pertanto il livello di approfondimento è stato minimo, e non è detto che se fosse stata costretta a portare il proprio sindacato sui criteri di necessità e proporzionalità della misura tributaria contestata la Corte non avrebbe deciso di fare appello al margine di apprezzamento statale: come di consueto e forse più, pertanto, è opportuna una certa cautela nel fondare su questa sentenza eventuali previsioni per il futuro.

la Corte (non già nella tutela della libertà di convinzione *tout court*, bensì) in relazione alle singole questioni nelle quali si manifestano i problemi pratici della libertà (è ciò che si è cercato di fare in questo capitolo).

Senza ripetere osservazioni già compiute in relazione ai singoli *standard*, e mantenendo quindi un approccio per quanto possibile sinottico-sintetico, è possibile svolgere qualche considerazione di chiusura che assume in parte le vesti del bilancio e in altra parte cerca di cogliere nella giurisprudenza della Corte le radici di un progetto: tenendo presente che, come spesso accade, la sintesi può condurre a eccessive semplificazioni (così, per esempio, anche per il futuro è realistico attendersi un atteggiamento della Seconda Sezione più spregiudicato rispetto a quello “medio” della Corte).

Nella prima direzione, dalla giurisprudenza di Strasburgo sembra emergere una considerazione dell’elemento religioso quale fattore di conflitto più che di possibile (confronto e) integrazione.

Ciò fa sì che la Corte appaia generalmente ferma nel tutelare le libertà negative dei singoli e delle organizzazioni quando la tensione tra questi e gli ordinamenti statali sia incentrata sull’elemento religioso, mentre non è dato riscontrare lo stesso rigore nella protezione delle pretese riconducibili a libertà positive che non siano ascrivibili al nucleo tradizionale della libertà di religione e di convinzione: in questo secondo campo, la Corte sembra porsi su una strada definita solo sotto il profilo della non discriminazione.

L’idea di fondo che sembra sottesa a tale atteggiamento è questa: sarebbe meglio (nel senso che favorirebbe in maggior misura l’integrazione sociale e la convergenza tra ordinamenti giuridici in chiave regionale europea) che, salve le “libertà da” e le più elementari “libertà di”, gli individui e le organizzazioni limitassero le proprie pretese nei confronti dello stato e lo stato concedesse il meno possibile poiché ogni concessione rischia di avere conseguenze socialmente *disruptive*, specialmente in un contesto che vede la progressiva diffusione di sette e di religioni culturalmente lontane dalla tradizione europea. Tuttavia, qualora lo stato decida di concedere qualcosa, non può concederlo solo ad alcuni, in base a criteri dei quali non appaia chiara la *ratio*, perché la discriminazione avrebbe conseguenze in termini di disgregazione sociale ancora più forti di quelle di una acritica apertura alle istanze di contenuto religioso provenienti dalla collettività.

Nella seconda prospettiva, se dovessimo fare una previsione ad ampio raggio e al netto delle considerazioni “politiche” che ipotizzi non tanto i risultati cui giungerà

l'elaborazione giurisprudenziale in materia di libertà religiosa né i tempi della loro maturazione, quanto le direttrici lungo le quali si snoderà questo processo, riterremo che anche in futuro avremo a che fare con una giurisprudenza in larga misura casistica, strenuamente aggrappata alle specificità delle fattispecie controverse.

Tuttavia, se fino a oggi l'esigenza di differenziazione e di calibrazione della soluzione del caso di specie ha sempre trovato sbocco in un uso (a volte estremo) del *distinguishing*, dall'altra parte è possibile ipotizzare che in futuro la cifra di coerenza del sistema si coagulerà intorno a quello che costituisce l'antidoto naturale di un uso eccessivo della distinzione, vale a dire il divieto di discriminazione. Se infatti è vero che la Corte ha la possibilità di distinguere un caso dall'altro anche sulla base di elementi che apparentemente sono di secondo piano, portando talvolta la propria giurisprudenza ad assumere quell'andamento ondivago che si è visto, tale operazione non è tuttavia consentita qualora il *distinguishing* rischi di cadere su uno di quegli elementi che per dettato convenzionale non possono essere oggetto di differenziazione, tra i quali, appunto, la religione.

Il divieto di discriminazione, specialmente alla luce di quanto disposto dal Protocollo n. 12 e della "clausola del più favorito" che sembra potervisi ricondurre, sembra quindi costituire non solo lo strumento più affilato nelle mani della Corte per fare pulizia delle più evidenti incrostazioni privilegiate (nella loro misura, complementare a quella del privilegio, che limita la libertà di chi al privilegio non abbia accesso) che residuano nei diversi ordinamenti nazionali, ma anche la stella cometa che potrà orientare in futuro il progressivo avanzamento della frontiera di tutela della libertà di religione e di convinzione.

A queste considerazioni di taglio propriamente giuridico se ne possono aggiungere altre, dettate dalla consapevolezza che "le cause si discutono nelle aule dei tribunali ma le sentenze vengono scritte altrove".

Senza indugiare su tematiche proprie di altre scienze, è certo comunque che l'Europa stia attraversando una fase di transizione da un pluralismo di etichetta, confinato nel mondo del diritto – scritto a chiare lettere nelle costituzioni ma manifestatosi, nella realtà, solo nel mondo della rappresentanza politica – a un pluralismo ad ampio spettro, anche razziale e, per quanto qui interessa maggiormente, religioso. Di fronte alle difficoltà di collaudare finalmente quel modello di democrazia pluralista e verificare la tenuta di fronte alle nuove esigenze emergenti dal sociale l'interprete politico può essere – l'esperienza mostra che di solito lo è – portato a soluzioni di facile presa

sull'opinione pubblica, per definizione maggioritaria e poco sensibile alle esigenze delle minoranze.

Analizzando la giurisprudenza di Strasburgo si ha allora l'impressione che la Corte sia stata troppo accondiscendente di fronte a soluzioni di dubbia tenuta giuridica e di sicura breve gittata nel tempo – nel senso che la loro solidità è effimera, affidata ai rapporti di forza che presiedono ai meccanismi di produzione normativa, ed è destinata a sbriciolarsi quando verranno meno le maggioranze che oggi le hanno imposte –, che appaiono ispirate più da ridondanti e inconferenti richiami alla sicurezza sociale, all'uguaglianza di genere, alla laicità ecc.

È difficile, cioè, nascondere l'impressione che in molti casi la Corte abbia, volente o nolente, assunto una posizione non neutrale nella tensione che vede contrapposte da una parte le istanze di un pluralismo effettivo e dall'altra le politiche anti-islamiche e anti-settarie che negli ultimi anni, forti anche di un inedito sostegno popolare – è da verificare quanto maggioritario, ma sicuramente rumoroso – stanno contribuendo ad avvelenare il terreno del confronto ponendo nuovi ostacoli sulla strada dell'integrazione. Di fronte alla giurisprudenza degli ultimi anni è forte il sospetto che anche a Strasburgo abbia attecchito un sentimento di diffidenza anti-islamica in certa misura aprioristica e acritica, e che la Corte sia disposta ad assecondare l'atteggiamento dello stato che non conceda all'Islam (e ad altre religioni di recente insediamento) ciò che concede da tempo alle religioni più "rassicuranti", e di converso ponga restrizioni alle libertà del primo che non pone alle libertà delle seconde.

Così, a tacer d'altro, a Strasburgo trova avallo il crocifisso esposto "per legge" ma non trova garanzia la scelta individuale di indossare il velo, che può invece essere sanzionata (anche) in nome della laicità (sotto questo profilo, sarà interessante vedere che posizione prenderà la Corte di fronte ai primi ricorsi che inevitabilmente conseguiranno all'applicazione della legge francese "sul velo integrale", entrata in vigore da poco più di un anno), e si chiude un occhio sull'utilizzo disinvolto del termine «setta» da parte delle autorità pubbliche mentre si ammettono significative compressioni della libertà di espressione funzionali a proteggere il sentimento religioso della maggioranza della popolazione. Ancora, converge in questa direzione la circostanza che la Corte ammetta lo scioglimento del *Refah Partisi* in ragione di una incompatibilità di fondo tra legge coranica e principi democratici, dimenticando che in molte democrazie occidentali è di comune esperienza che l'applicazione a tutti di leggi ispirate (anche) da concezioni etiche e religiose non più condivise impedisca l'esercizio di diritti che potrebbero

invece essere riconosciuti “a costo zero”, senza cioè alcuna corrispondente limitazione delle posizioni giuridiche facenti capo a soggetti diversi da quelli che ne trarrebbero vantaggio.

Sembra, insomma, che la laicità – o, meglio, una certa concezione di laicità – valga per l’Islam ma non per le religioni costituenti europee, quasi si trattasse di una sorta di barriera all’ingresso con la quale il primo (e lo stesso vale per le “sette”) deve fare i conti mentre le seconde possono in buona misura ignorarla.

Anche ammesso che si tratti di semplici coincidenze, è certo però che queste coincidenze convergono a sostenere l’impressione di cui sopra, che sembra altresì confermata dal fatto che in altri campi – quando, cioè, non sia chiamata in causa la religione – la Corte è porsa molto più decisa nel contrapporsi alle ragioni degli Stati: così, solo per fare due esempi tratti dalla cronaca giudiziaria recente, si è schierata contro la privazione generalizzata dei diritti di elettorato in seguito a condanna penale (in un terreno, quindi, sul quale non si registra alcun consenso diffuso a livello europeo e che la ha condotta a uno scontro frontale anche sul piano istituzionale con il Regno Unito, vale a dire con uno dei paesi che hanno sempre mostrato di prendere più sul serio la Convenzione) e ha censurato senza compromessi la misura (italiana, ma radicata in una politica di gestione delle frontiere sostanzialmente condivisa anche a livello di Unione europea) dei c.d. respingimenti effettuati in mare aperto senza esaminare le richieste di asilo dei migranti.

Nel contesto attuale, in cui la politica è debole e tenta di recuperare legittimazione aggrappandosi a (e rinfocolando) rinnovate pretese identitarie talvolta prive di riscontro nella realtà sociale e strumentali alla contrapposizione col nuovo o col diverso – spesso non compreso mediante il confronto che genera conoscenza, ma definito *ab externo* con illegittime e semplicistiche operazioni di interpretazione unilaterale –, il ruolo del diritto e di coloro che lo interpretano e lo applicano senza vincolo di mandato dovrebbe essere quello di evitare sbandamenti.

Svincolata dagli intralci della rappresentanza politica, destinata come ogni giudice in un sistema democratico a vedere dipendere la propria autorevolezza e la propria legittimazione dal rigore giuridico delle proprie sentenze, unica interprete legittima di un catalogo di libertà formulato in termini volutamente ampi, la Corte dovrebbe mostrare maggiore intransigenza non solo nei casi più clamorosi di violazioni dei diritti dell’uomo ma anche quando la violazione sia più sottile, strisciante, in modo da garantire la massima espansione delle tutele e la massima efficacia alle disposizioni conven-

zionali, senza appiattirne l'applicazione sull'esistenza di un consenso preesistente che rende la sua presenza e il suo operato, in buona misura, inutili.

BIBLIOGRAFIA

- Dix ans de la «nouvelle» Cour européenne des droits de l'homme, 1998-2008. Bilan et perspectives (Ten years of the "new" European Court of Human Rights, 1998-2008. Situation and outlook)*, Strasbourg, Cour européenne des droits de l'homme, 2009
- Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2008-2010)*, a cura di R. ROMBOLI, Torino, Giappichelli, 2011
- Chiese cristiane, pluralismo religioso e democrazia liberale in Europa*, a cura di F. BOLGIANI, F. MARGIOTTA BROGLIO, R. MAZZOLA, Bologna, Il Mulino, 2006
- Chiese, associazioni, comunità religiose e organizzazioni non confessionali nell'Unione europea*, a cura di A. G. CHIZZONITI, Milano, Vita e Pensiero, 2002
- Christianity and human rights*, a cura di J. WITTE, F. S. ALEXANDER, Cambridge, Cambridge University Press, 2010
- Churches and other religious organisations as legal persons*, a cura di L. FRIEDNER, Leuven, Peeters, 2007
- Les clauses facultatives de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bari, Levante, 1974
- Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, a cura di S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI, Padova, Cedam, 2001
- Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, Torino, Utet, 2006
- Conscientious objection in the EU Countries. L'obiezione di coscienza nei Paesi della Comunità europea*, Milano, Giuffrè, 1992
- Le contentieux de l'urgence et l'urgence dans le contentieux devant les juridictions internationales: regard croisés*, a cura di H. RUIZ-FABRI, J.-M. SOREL, Paris, Pedone, 2001
- La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article*, a cura di L.-E. PETTITI, E. DECAUX, P.-H. IMBERT, Paris, Economica, 1995
- La Convention européenne des droits de l'homme: développements récents et nouveaux défis*, Bruxelles, Nemesis, 1997
- La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il giudice italiano*, a cura di F. SALERNO, R. SAPIENZA, Torino, Giappichelli, 2011
- La Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'applicazione giurisprudenziale in Italia*, Milano, Giuffrè, 1981
- La Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento penale italiano*, a cura di V. MANES, V. ZAGREBELSKY, Milano, Giuffrè, 2010
- La Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Profili ed effetti nell'ordinamento italiano*, a cura di B. NASCIMBENE, Milano, Giuffrè, 2002
- La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, a cura di P. FALZEA, A. SPADARO, L. VENTURA, Torino, Giappichelli, 2003
- Corte costituzionale e sistema istituzionale*, a cura di F. DAL CANTO, E. ROSSI, Torino, Giappichelli, 2011
- La Corte costituzionale tra diritto interno e diritto comunitario*, Milano, Giuffrè, 1991
- Corti costituzionali e Corti europee dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di M. PEDRAZZA GORLERO, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2010
- Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana. Avvicinamenti, dialoghi, dissonanze*, a cura di N. ZANON, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006
- Corti nazionali e Corti europee*, a cura di G. F. FERRARI, Napoli, E. S. I., 2006
- I costituzionalisti e la tutela dei diritti in Europa*, a cura di S. P. PANUNZIO, Padova, Cedam, 2007
- La Curia Romana nella Cost. Ap. «Pastor Bonus»*, a cura di P. A. BONNET, C. GULLO, Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 1990
- Dalla legge sui culti ammessi al progetto di legge sulla libertà religiosa (1° marzo 2002)*, a cura di LEZIROLI, G., Napoli, Jovene, 2004
- Democrazie protette e protezione della democrazia*, a cura di A. DI GIOVINE, Torino, Giappichelli, 2005
- Diritti dell'uomo e libertà dei gruppi religiosi. Problemi giuridici dei nuovi movimenti religiosi*, a cura di S. FERRARI, T. SCOVAZZI, Padova, Cedam, 1989

- Diritti dell'uomo e libertà religiosa*, a cura di TAGLIARINI, F., Napoli, Jovene, 2008
- I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, a cura di S. P. PANUNZIO, Napoli, Jovene, 2005
- I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, a cura di M. CARTABIA, Bologna, Il Mulino, 2007
- "I diritti umani nella prospettiva transnazionale". Le giurisdizioni a contatto con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, a cura di M. PICCIRILLI, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2009
- Diritto comunitario e diritto interno*, Milano, Giuffrè, 2008
- Diritto e religione in Europa. Rapporto sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di libertà religiosa*, a cura di R. MAZZOLA, Bologna, Il Mulino, 2012, in corso di pubblicazione
- Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, a cura di S. DOMIANELLO, Bologna, Il Mulino, 2012, in corso di pubblicazione
- Diritto e religione nell'Europa post-comunista*, a cura di S. FERRARI, W. COLE DURHAM Jr., E. A. SEWELL, Bologna, Il Mulino, 2004
- Diritto e religione nell'Islam mediterraneo. Rapporti nazionali sulla salvaguardia della libertà religiosa: un paradigma alternativo?*, a cura di A. FERRARI, Bologna, Il Mulino, 2012, in corso di pubblicazione
- Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, a cura di R. BOTTA, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006
- The doctrine of the margin of appreciation under the European Convention on Human Rights: its legitimacy in theory and application in practice (Collection of articles)*, in *Hum. R. Law Journ.*, 1998, pp. 1 ss.
- The dynamics of the protection of human rights in Europe*, a cura di R. LAWSON, M. DE BLOIS, Dordrecht, Nijoff, 1994
- L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE*, a cura di R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO, Bologna, Il Mulino, 2001
- Europa laica e puzzle religioso. Dieci risposte su quel che tiene insieme l'Unione*, a cura di K. MICHALSKI, N. ZU FÜRSTENBERG, Venezia, Marsilio, 2005
- The European Convention for the protection of Human Rights. International protections versus national restrictions*, a cura di M. DELMAS MARTY, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1992
- The european system for the protection of human rights*, a cura di R. MACDONALD, H. MATSCHER, F. PETZOLD, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1993
- Le garanzie giurisdizionali dei diritti fondamentali*, a cura di L. CARLASSARE, Padova, Cedam, 1988
- Giudici e diritto straniero. La pratica del diritto comparato. Il giudice come comparatista*, a cura di B. MARKESINIS, J. FEDTKE, Bologna, Il Mulino, 2009
- Human rights protection in the european legal order: the interaction between the european and the national Courts*, a cura di P. POPELIER, C. VAN DE HEYNING, P. VAN NUFFEL, Cambridge, Intersentia, 2011
- Iglesias, confesiones y comunidades religiosas en la Unión Europea*, a cura di A. CASTRO JOVER, Bilbao, Servicio Editorial, 1999
- L'incidenza del diritto dell'Unione europea sullo studio delle discipline giuridiche nel cinquantesimo della firma del Trattato di Roma*, a cura di L. S. ROSSI e G. DI FEDERICO, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008
- Institutional dynamics of european integration. Essays in honour of Henry G. Schermers*, a cura di D. CURTIN, T. HEUKELS, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1994
- Integrazione europea e società multi-etnica. Nuove dimensioni della libertà religiosa*, a cura di V. TOZZI, Torino, Giappichelli, 2000
- Interim measures indicated by international courts*, a cura di R. BERNHARDT, Berlin, Springer Verlag, 1994
- Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention*, a cura di W. KARL, H. MIEHSLER, L. WILDHABER, Köln, Carl Heymanns, 1992
- L'interpretation de la Convention européenne des droits de l'homme*, a cura di F. SUDRE, Brussels, Bruylant, 1998
- L'interpretazione giudiziaria della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (1960-1987)*, a cura di R. FACCHIN, Padova, Cedam, 1988, e (1988-1989), Padova, Cedam, 1990
- Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*, a cura di C. MIRABELLI, Milano, Giuffrè, 1978

- Islam ed Europa. I simboli religiosi nei diritti del Vecchio continente*, a cura di S. FERRARI, Roma, Carocci, 2006
- La laicità crocifissa? Il nodo costituzionale dei simboli religiosi nei luoghi pubblici*, a cura di R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, Torino, Giappichelli, 2004
- La laicità del diritto*, a cura di A. BARBA, Roma, Aracne, 2010
- Laicità e stato di diritto*, a cura di A. CERETTI, L. GARLATI, Milano, Giuffrè, 2007
- Law and Religion in the 21st Century. Relations between States and religious communities*, a cura di S. FERRARI, R. CRISTOFORI, Farnham, Ashgate, 2010
- Law, State and religion in the new Europe. Debates and dilemmas*, a cura di L. ZUCCA, C. UNGUREANU, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, in corso di pubblicazione
- Leading cases of the European Court of Human Rights*, a cura di R. A. LAWSON, H. G. SCHERMERS, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1999²
- The legal status of religious minorities in the countries of the European Union*, Salonicco-Milano, Sakoulas-Giuffrè, 1994
- La libertà di manifestazione del pensiero e la libertà religiosa nelle società multiculturali*, a cura di N. FIORITA, D. LOPRIENO, Firenze, Firenze University Press, 2009
- La libertà religiosa*, a cura di M. TEDESCHI, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2002
- La libertà religiosa in Italia (Quaderni de Il Ponte, n. 4)*, Firenze, La Nuova Italia, 1956
- La libertà religiosa in Italia, in Europa e negli ordinamenti sovranazionali*, a cura di G. MACRÌ, Salerno, Dipartimento di Teoria e Storia delle Istituzioni giuridiche e politiche nella Società moderna e contemporanea - Università degli Studi di Salerno, 2003
- La liberté religieuse et la Convention européenne des droits de l'homme*, a cura di T. MASSIS, C. PETTITI, Bruxelles, Bruylant-Nemesis, 2004
- Mélanges en l'honneur de Luis Dubouis*, Paris, Dalloz, 2002
- Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos. Droit et justice*, a cura di R.-J. DUPUY, Paris, Pedone, 1999
- Mélanges en l'honneur de Philippe Manin*, Paris, Pedone, 2010
- Mesures conservatoires et droits fondamentaux*, a cura di G. COHEN-JONATHAN, J.-F. FLAUSS, Brussels, Bruylant, 2005
- The national judicial treatment of the ECHR and the EU laws. A comparative constitutional perspective*, a cura di G. MARTINICO, O. POLLICINO, Groningen, Europa Law Publishing, 2010
- Non-discrimination in international law. A handbook for practitioners*, a cura di K. KITCHING, London, Interights, 2005
- Non-discrimination: a human right. Seminar to mark the entry into force of Protocol No. 12. Strasbourg, 11 october 2005*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2006
- Nozioni di diritto ecclesiastico*, a cura di G. CASUSCELLI, Torino, Giappichelli, 2009³
- Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, a cura di F. BASSANINI, G. TIBERI, Bologna, Il Mulino, 2010
- Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica*, a cura di A. RAVÀ, Milano, Giuffrè, 1981
- Il nuovo accordo tra Italia e S. Sede*, a cura di R. COPPOLA, Milano, Giuffrè, 1987
- Il nuovo volto del diritto ecclesiastico italiano*, a cura di G. B. VARNIER, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004
- Organizzazioni di tendenza e formazione universitaria*, a cura di A. G. CHIZZONITI, Bologna, Il Mulino, 2006
- Le organizzazioni religiose nel processo costituente europeo*, a cura di M. PARISI, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2005
- El pañuelo islámico en Europa*, a cura di A. MOTILLA, Madrid, Marcial Pons, 2009
- Per Francesco Margiotta Broglio*, marzo 2011
- Pluralismo e religione civile. Una prospettiva storica e filosofica*, a cura di G. PAGANINI, E. TORTAROLO, Milano, Mondadori, 2004
- Il primato del diritto comunitario e i giudici italiani*, Milano, Franco Angeli, 1978
- Problemi pratici della laicità agli inizi del secolo XXI (Atti del XXII Convegno Annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Napoli 26-27 ottobre 2007)*, Padova, Cedam, 2008
- Progress in the spirit of human rights*, a cura di M. NOWAK, D. STEURER, H. TRETTER, Kehl am Rhein, N. P. Engel, 1988
- Protecting human rights: the european dimension. Studies in honour of Gerard J. Wiarda*, a cura di F. MATSCHER, H. PETZOLD, Köln, Carl Heymanns, 1990²
- La Protection des droits de l'homme et l'évolution du droit international*, Paris, Pedone, 1998
- La protection internationale des droits de l'homme dans le cadre européen, Travaux du colloque organisée par la Faculté de droit et des sciences politiques et économiques de Strasbourg en liaison*

- avec la Direction de droit de l'homme du Conseil de l'Europe*, 14-15 novembre 1960, Paris, Dalloz, 1960
- Le Protocole no. 11 à la Convention européenne des droits de l'homme. Actes de la table-ronde. Institut des Hautes Etudes Européennes. Strasbourg, 22 sept. 1994*, a cura di P. WACHSMANN, Brussels, Bruylant, 1995
- Religion and international law*, a cura di M. W. JANIS, C. EVANS, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 1999
- Religion, politics and law in the European Union*, a cura di L. N. LEUSTEAN, J. T. S. MADELEY, Abingdon, Routledge, 2010
- Religious freedom in the European Union: the application of the European Convention on Human Rights in the European Union*, a cura di A. EMILIANIDES, Leuven, Peeters, 2011
- Religious pluralism and human rights in Europe: where to draw the line?*, a cura di M. L. P. LOENEN, J. E. GOLDSCHMIDT, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2007
- Riflessioni sulle sentenze 348-349/2007 della Corte costituzionale*, a cura di C. SALAZAR, A. SPADARO, Milano, Giuffrè, 2009
- Scritti in onore di Franco Modugno*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011
- Scritti in onore di Giuseppe Vedovato*, Firenze, Rivista di studi politici internazionali, 1997
- Scritti in onore di Guido Gerin*, a cura di R. J. DUPUY, Padova, Cedam, 1996
- Separazione dei poteri e funzione giurisdizionale*, Padova, Cedam, 2008
- Simboli e comportamenti religiosi nella società plurale*, a cura di M. PARISI, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006
- I simboli religiosi tra diritto e culture*, a cura di E. DIENI, A. FERRARI, V. PACILLO, Milano, Giuffrè, 2006
- Stato democratico e regime pattizio*, a cura di S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI, Milano, Giuffrè, 1978
- Stato e Chiesa*, a cura di V. GORRESIO, Bari, Laterza, 1957
- Stato e Chiesa nell'Unione europea*, a cura di G. ROBBERS, Baden-Baden, Nomos, 1996
- Studi in memoria di Mario Petroncelli*, Napoli, Jovene, 1989
- Studi in onore di Francesco Finocchiaro*, Padova, Cedam, 2000
- Studi in onore di Vincenzo Starace*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2008
- Symbolon / Diabolon. Simboli, religioni, diritti nell'Europa multiculturale*, a cura di E. DIENI, A. FERRARI, V. PACILLO, Bologna, Il Mulino, 2005
- Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, a cura di P. VAN DIJK, F. VAN HOOF, The Hague, Kluwer, 1998
- Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, a cura di P. VAN DIJK – F. VAN HOOF – L. ZWAAK – A. VAN RIJN, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2006⁴
- Transitional jurisprudence and the ECHR: justice, politics and rights*, a cura di A. BUYSE, M. HAMILTON, Cambridge, Cambridge University Press, 2011
- Tutela dei diritti fondamentali e costituzionalismo multilivello tra Europa e Stati nazionali*, a cura di A. D'ATENA, P. GROSSI, Milano, Giuffrè, 2004
- La tutela della libertà di religione. Ordinamento internazionale e normative confessionali*, a cura di S. FERRARI, T. SCOVAZZI, Padova, Cedam, 1988
- La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, a cura di L. PINESCHI, Milano, Giuffrè, 2006
- La tutela multilivello dei diritti: punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione*, a cura di P. BILANCIA, E. DE MARCO, Milano, Giuffrè, 2004
- ABRAHAM, R., *sub Article 25*, in *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire*, cit., pp. 579 ss.
- ABRAHAM, R., *sub Article 46*, in *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire*, cit., pp. 777 ss.
- ABRAHAM, R., *La réforme du mécanisme de contrôle de la Convention des droits de l'homme: le Protocole no. 11 à la Convention*, in *Ann. fr. dr. int.*, 1994, pp. 619 ss.
- ADAMOVICH, J., *Marge d'appréciation des "restrictions prévues par la loi" au regard de la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Rev. trim. dr. hom.*, 1991, pp. 291 ss.
- AINIS, M., *Nessuna legge lo prevede*, in *St.*, 4 novembre 2009, p. 1
- ALBISETTI, A., *sub Diritto ecclesiastico italiano*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. V, 1990, pp. 236 ss.
- ALBISETTI, A., *Il diritto ecclesiastico nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1987
- ALBISETTI, A., *Il diritto ecclesiastico nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2010⁴
- ALICINO, F., *Costituzionalismo e diritto europeo delle religioni*, Padova, Cedam, 2011

- AMBROSINI, M., *Il multiculturalismo è finito? Le esperienze europee di integrazione degli immigrati*, in *Agg. soc.*, 2011, 5, pp. 343 ss.
- AMERASINGHE, C. F., *Local remedies in international law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004²
- ANNICCHINO, P., *Is the glass half empty or half full? Lautsi v. Italy before the European Court of Human Rights*, in *St. Ch.*, maggio 2010
- ANNICCHINO, P., *Winning the battle by losing the war: the Lautsi case and the Holy Alliance between american conservative Evangelicals, the Russian Orthodox Church and the Vatican to reshape european identity*, in *Rel. Hum. Rights*, 2011, 6, pp. 213 ss.
- ANRÒ, I., *Il crocifisso e la libertà di non credere*, in *Forum Quad. cost.*, gennaio 2010,
- APRILE, E., *I meccanismi di adeguamento del sistema penale nella giurisprudenza della Corte di Cassazione*, in *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento penale italiano*, cit., pp. 509 ss.
- ARANGIO-RUIZ, G., *sub Corte internazionale di giustizia*, in *Enc. dir.*, vol. X, 1962, pp. 1037 ss.
- ARNARDÓTTIR, O. M., *Equality and non-discrimination under the European Convention on Human Rights*, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 2003
- ARONOVITZ, A. M., *L'art. 26 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: dal diritto internazionale consuetudinario al sistema europeo dei diritti dell'uomo*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1994, pp. 515 ss.
- BALBONI, M., *Il diritto di ricorso individuale nel sistema della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali: le evoluzioni in corso*, in *Nn. ll. civ. comm.*, 1996, pp. 117 ss.
- BALDASSARRE, A., *sub Libertà: I) Problemi generali*, in *Enc. giur.*, vol. XIX, 1990
- BALLADORE PALLIERI, G., *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1963⁷
- BALLADORE PALLIERI, G., *Il regolamento della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Dir. intern.*, 1960, pp. 126 ss.
- BARAGLIA, S., *Il crocifisso nelle aule delle scuole pubbliche: una questione ancora aperta*, in *Giur. cost.*, 2004, 3, pp. 2129 ss.
- BARATTA, R., *Gli effetti delle riserve ai trattati*, Milano, Giuffrè, 1999
- BARBERINI, G., *La libertà di religione nel processo di democratizzazione degli Stati dell'Europa centrale ed orientale*, in *Diritto e religione nell'Europa post-comunista*, cit., pp. 9 ss.
- BARILE, P., *Concordato e Costituzione*, in *Stato e Chiesa*, cit., pp. 50 ss.
- BARILE, P., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, Il Mulino, 1984
- BARRETO, I., *sub Article 48*, in *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire*, cit., pp. 793 ss.
- BARTOLE, S., *sub Art. 117*, in *Comm. Cost.*, *Le Regioni, le Province, i Comuni*, t. I, 1985, pp. 102 ss.
- BARZEE, A., *European Court of Human Rights. Religious freedom cases and cases with a religious dimension: non admissibility decisions 1999-2007*, in *HRWF*
- BEDDARD, R., *Human rights and Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993
- BELGIORNO DE STEFANO, M. G., *Il crocifisso nelle aule scolastiche in Italia. Una condanna annunciata della Corte Europea dei Diritti Umani*, in *St. Ch.*, marzo 2010
- BELGIORNO DE STEFANO, M. G., *Il crocifisso nelle aule scolastiche in Italia. Una condanna revocata, ma condizionata, della Corte Europea dei Diritti Umani*, in *St. Ch.*, marzo 2011
- BELGIORNO DE STEFANO, M. G., *Foulard islamico e Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Modello laico e modelli religiosi di genere di fronte al diritto alla libertà di coscienza e religione)*, in *La libertà religiosa*, cit., t. III, pp. 975 ss.
- BELGIORNO DE STEFANO, M. G., *La libertà religiosa nelle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1989, 1, pp. 285 ss.
- BELGIORNO DE STEFANO, M. G., *Il ruolo delle organizzazioni internazionali non governative a base religiosa per la difesa del diritto di libertà religiosa, la tolleranza e la pace*, in *Le organizzazioni religiose nel processo costituente europeo*, cit., pp. 19 ss.
- BELLINI, P., *sub Ateismo*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. I, 1987, pp. 513 ss.
- BELLINI, P., *L'ateismo nel sistema delle libertà fondamentali*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1985, pp. 85 ss.
- BENIGNI, R., *L'identità religiosa nel rapporto di lavoro. La rilevanza giuridica della "fede" del prestatore e del percettore d'opera*, Napoli, Jovene, 2008
- BENVENUTI, P., *sub Art. 47. Pareri consultivi, sub Art. 48. Competenza consultiva della Corte, sub Art. 49. Motivazione dei pareri consultivi*, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 695 ss.
- BERGER, V., *Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, Paris, Dalloz, 1996⁵
- BERGER, V., *Le règlement amiable devant la Cour*, in *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire*, cit., pp. 783 ss.

- BERLINGÒ, S., *La condizione delle Chiese in Europa*, in *Le organizzazioni religiose nel processo costituente europeo*, cit., pp. 31 ss.
- BERLINGÒ, S., *sub Fonti del diritto ecclesiastico*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VI, 1991, pp. 454 ss.
- BERLINGÒ, S., *La prospettiva di un'intesa con l'Islam in Italia*, in *An. der. ecl. Est.*, 1998, pp. 643 ss.
- BERLINGÒ, S. – CASUSCELLI, G., *Codice del diritto ecclesiastico*, Milano, Giuffrè, 2009⁵
- BERNHARDT, R., *Interim measures of protection under the European Convention on Human Rights*, in *Interim measures indicated by international courts*, cit., pp. 102 ss.
- BERNHARDT, R., *Reform of the control machinery under the European Convention on Human Rights: Protocol no. 11*, in *Am. Journ. Int. Law*, 1995, pp. 145 ss.
- BERTONE, T., *La Congregazione per l'educazione cattolica (dei seminari e degli istituti di studi)*, in *La Curia Romana nella Cost. Ap. «Pastor Bonus»*, cit., pp. 379 ss.
- BERTOLINO, R., *Ebraismo italiano e l'intesa con lo Stato*, in *Il nuovo accordo tra Italia e S. Sede*, cit., pp. 555 ss.
- BETTINI, A., *Il crocifisso nelle aule scolastiche: la legittimità di un simbolo che "dà a pensare"*, in *N. giur. civ. comm.*, 2011, 6, II, pp. 281 ss.
- BILANCIA, P., *Le nuove frontiere della tutela multilivello dei diritti*, in *Separazione dei poteri e funzione giurisdizionale*, cit., pp. 401 ss.
- BIN, R., *sub Art. 14. Divieto di discriminazione*, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 409 ss.
- BIN, R., *Gli effetti del diritto dell'Unione nell'ordinamento italiano e il principio di entropia*, in *Scritti in onore di Franco Modugno*, cit., pp. 363 ss.
- BIRSAN, C., *Le juge européen, la liberté de pensée et de conscience*, in *La liberté religieuse et la Convention européenne des droits de l'homme*, cit., pp. 45 ss.
- BISCARETTI DI RUFFIA, P., *Lineamenti attuali del diritto costituzionale in Europa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1955, pp. 49 ss.
- BOBBIO, N., *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1992
- BOISSON DE CHAZOURNES, L. – DUPUY, P.-M., *sub Article 2*, in *La Convention européenne des droits de l'homme: commentaire*, cit., pp. 999 ss.
- BONET PÉREZ, J., *El protocolo no. 11 y la reforma del sistema europea de proteccion de los derechos humanos*, in *Rev. esp. der. int.*, 1994, pp. 474 ss.
- BONETTI, P., *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, Bologna, Il Mulino, 2006
- BORRADORI, G., *Philosophy in a time of terror. Dialogues with Jürgen Habermas and Jacques Derrida*, Chicago, University of Chicago Press, 2003
- BOSCHIERO, N., *sub Art. 4. Proibizione della schiavitù e del lavoro forzato*, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 77 ss.
- BOSSUYT, M., *sub Article 14*, in *La Convention européenne des droits de l'homme: commentaire*, cit., pp. 475 ss.
- BOTTA, R., *sub Confessioni religiose. I) Profili generali*, in *Enc. giur.*, vol. VIII, 1994
- BOTTA, R., *L'intesa con gli Israeliti*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1987, pp. 95 ss.
- BOTTA, R., *sub Stato e confessioni religiose, III) Il sistema concordatario*, in *Enc. giur.*, vol. XXX, 1993
- BOTTA, R., *Tutela del sentimento religioso ed appartenenza confessionale nella società globale*, Torino, Giappichelli, 2002
- BOTTI, F., *Le confessioni religiose e il principio di sussidiarietà nell'Unione europea: un nuovo giurisdizionalismo attraverso il mercato*, in *St. Ch.*, gennaio 2011
- BOTTONI, R., *Laicità dello Stato e simboli religiosi nella Repubblica di Turchia*, in *I simboli religiosi tra diritto e culture*, cit., pp. 353 ss.
- BOTTONI, R., *The origins of secularism in Turkey*, in *Eccl. Law Journ.*, 2007, 9, pp. 175 ss.
- BOTTONI, R., *Il principio di laicità in Turchia. Profili storico-giuridici*, Milano, Vita e Pensiero, 2012
- BREMS, E., *Human rights: universality and diversity*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 2000
- BRIBOSIA, D., *Le Protocole n° 11 à la Convention européenne des droits de l'homme: une révolution de palais à Strasbourg?*, in *Journ trib.*, 1995, pp. 54 ss.
- BRUNELLI, G., *Simboli collettivi e segni individuali di appartenenza religiosa: le regole della neutralità*, in *Problemi pratici della laicità agli inizi del secolo XXI*, cit., pp. 275 ss.
- BULTRINI, A., *sub Art. 40. Udienza pubblica e accesso ai documenti*, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 65 ss.
- BULTRINI, A., *sub Art. 43. Rinvio dinnanzi alla Grande Camera*, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 673 ss.
- BULTRINI, A., *sub Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Dig. disc. pubbl. (Agg.)*, 2000, pp. 148 ss.
- BURGORGUE-LARSEN, L., *Retour sur Mamatkoulov. De l'effectivité des mesures provisoires dans le système conventionnel européen*, in *Mélanges en l'honneur de Philippe Manin*, cit., pp. 817 ss.

- CALLEWAERT, J., *sub Article 40*, in *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire*, cit., pp. 749 ss.
- CALLEWAERT, J., *sub Article 53*, in *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire*, cit., pp. 847 ss.
- CALVANO, R., *La Corte costituzionale e la CEDU nella sentenza n. 348/2007: Orgoglio e pregiudizio?*, in *Giur. it.*, 2007, pp. 573 ss.
- CAMPANELLI, G., *La sentenza 129/08 della Corte costituzionale e il valore delle decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo: dalla ragionevole durata alla ragionevole revisione del processo*, in *Foro it.*, 2009, I, pp. 622 ss.
- CANÇADO TRINDADE, A. A., *The application of the rule of exhaustion of local remedies in international law*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983
- CANÇADO TRINDADE, A. A., *O esgotamento de recursos internos no direito internacional*, Brasilia, Editora Universidade de Brasilia, 1997²
- CANNIZZARO, E., *sub art. 10, 2° co., Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., vol. I, pp. 242 ss.
- CANNIZZARO, E., *Il principio della proporzionalità nell'ordinamento internazionale*, Milano, Giuffrè, 2000
- CANNIZZARO, E., *La riforma "federalista" della Costituzione e gli obblighi internazionali*, in *Riv. dir. int.*, 2001, pp. 921 ss.
- CANNONE, A., *Gli orientamenti della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia religiosa*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1996, 2, pp. 264 ss.
- CANONICO, M., *Il crocifisso nelle aule scolastiche: una questione ancora aperta*, in *Dir. eccl.*, 2004, I, pp. 259 ss.
- CANZIO, G., *Giudicato "europeo" e giudicato penale italiano: la svolta della Corte costituzionale*, in *A.I.C.*, 2011, 2, pp. 1 ss.
- CAPPUCCIO, L., *La Corte costituzionale interviene sui rapporti tra convenzione europea dei diritti dell'uomo e Costituzione*, in *Foro it.*, 2008, I, cc. 47 ss.
- CARDIA, C., *Concordati e diritto comune*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1999, 1, pp. 147 ss.
- CARDIA, C., *Il governo della Chiesa*, Bologna, Il Mulino, 2002
- CARDIA, C., *Identità religiosa e culturale europea. La questione del crocifisso*, Torino, Umberto Allemandi & C., 2010
- CARDIA, C., *sub Libertà. IX) Libertà di credenza*, in *Enc. giur.*, vol. XIX, 1990
- CARDIA, C., *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato. Profili giurisdizionali*, Bologna, Il Mulino, 2003
- CARDIA, C., *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, Torino, Giappichelli, 2002
- CARDIA, C., *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, Torino, Giappichelli, 2005²
- CARDIA, C., *sub Stato laico*, in *Enc. dir.*, vol. XLIII, 1990, pp. 874 ss.
- CARDONE, A., *sub Diritti fondamentali (Tutela multilivello dei)*, in *Enc. dir. Ann.*, vol. IV, 2011, pp. 335 ss.
- CARETTI, P., *sub Art. 10. Libertà di espressione*, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 337 ss.
- CARETTI, P., *Diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2002
- CARETTI, P., *Il limite degli obblighi internazionali e comunitari per la legge dello Stato e delle Regioni*, in ID., *Stato, Regioni, Enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2003
- CARETTI, P., *Stato, Regioni, Enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2003
- CARLASSARE, L., *Crocifisso: una sentenza per l'Europa "non laica"*, in *N. giur. civ. comm.*, 2011, II, pp. 291 ss.
- CARLOTTO, I., *I giudici comuni e gli obblighi internazionali dopo le sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 della Corte costituzionale: un'analisi sul seguito giurisprudenziale*, in *A.I.C.*, 2009
- CAROBENE, G., *L'affaire di Scientology. La qualificazione in via giudiziaria di una confessione nel contesto 'europeo' della libertà di religione*, in *St. Ch.*, aprile 2008
- CAROBENE, G., *La corte europea e lo status delle minoranze religiose in Grecia*, in *Dir. eccl.*, 1998, 2, pp. 123 ss.
- CAROBENE, G., *Sul conflitto tra libertà di espressione e di religione in una sentenza della Corte Europea*, in *Dir. eccl.*, 1996, II, pp. 230 ss.,
- CARRILLO SALCEDO, J. A., *Quels juges pour la nouvelle Cour européenne des droits de l'homme?*, in *Rev. univ. dr. hom.*, 1997, pp. 1 ss.

- CARRILLO SALCEDO, J. A., *Vers la réforme du mécanisme de contrôle institué par la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Rev. gén. dr. int. pub.*, 1993, pp. 629 ss.
- CARTABIA, M., *sub Art. 51. Ambito di applicazione*, in *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE*, cit., pp. 349 ss.
- CARTABIA, M., *La Corte del buon senso*, in *Suss.net.*, 21 marzo 2011
- CARTABIA, M., *Il crocifisso e il calamaio*, in *La laicità crocifissa? Il nodo costituzionale dei simboli religiosi nei luoghi pubblici*, cit., pp. 63 ss.
- CARTABIA, M., *I diritti fondamentali e la cittadinanza dell'Unione*, in *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, cit., pp. 13 ss.
- CARTABIA, M., *The European Court of Human Rights: judging nondiscrimination*, in *Eur. Journ. Const. Law*, 2011, 3-4, pp. 808 ss.
- CARTABIA, M., *I "nuovi" diritti*, in *St. Ch.*, febbraio 2011
- CARTABIA, M., *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione Europea*, in *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, cit., pp. 13 ss.
- CARTABIA, M., *Le sentenze «gemelle»: diritti fondamentali, fonti, giudici*, in *Giur. cost.*, 2007, pp. 3564 ss.
- CARTABIA, M. – CELOTTO, A., *La giustizia costituzionale in Italia dopo la Carta di Nizza*, in *Giur. cost.*, 2002, pp. 4477 ss.
- CASSESE, A., *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Bari, Laterza, 1988
- CASSESE, A., *Sul funzionamento del sistema dei ricorsi individuali alla Commissione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. int.*, 1974, pp. 548 ss.
- CASSESE, S. – MURA, A., *sub Art. 33-34*, in *Comm. Cost., Rapporti etico-sociali. Art. 29-34*, 1976, pp. 210 ss.
- CASSIN, R., *La Cour européenne des droits de l'homme*, in *Ann. eur.*, 1960, pp. 75 ss.
- CASUSCELLI, G., *Appunti sulle recenti proposte di legge in tema di libertà religiosa*, in *St. Ch.*, gennaio 2007
- CASUSCELLI, G., *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Milano, Giuffrè, 1974
- CASUSCELLI, G., *Convenzione europea, giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo e sua incidenza sul diritto ecclesiastico italiano. Un'opportunità per la ripresa del pluralismo confessionale?*, in *St. Ch.*, settembre 2011
- CASUSCELLI, G., *Il crocifisso nelle scuole: neutralità dello Stato e "regola della precauzione"*, in *Dir. eccl.*, 2005, I, pp. 504 ss.
- CASUSCELLI, G., *Elementi introduttivi*, in *Nozioni di diritto ecclesiastico*, cit., pp. 3 ss.
- CASUSCELLI, G., *"L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale" in materia di vilipendio della religione*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2001, 3, pp. 1119 ss.
- CASUSCELLI, G., *Laicità dello Stato e aspetti emergenti della libertà religiosa: una nuova prova per le intese*, in *Studi in onore di Francesco Finocchiaro*, cit., vol. I, pp. 467 ss.
- CASUSCELLI, G., *Libertà religiosa collettiva, e nuove intese con le minoranze confessionali*, in *St. Ch.*, marzo 2008
- CASUSCELLI, G., *Le laicità e le democrazie: la laicità della «Repubblica democratica» secondo la Costituzione italiana*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2007, 1, pp. 169 ss.
- CASUSCELLI, G., *La libertà religiosa alla prova dell'Islam: la peste dell'intolleranza*, in *St. Ch.*, luglio 2008
- CASUSCELLI, G., *Libertà religiosa e confessioni di minoranza. Tre indicazioni operative*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1997, 1, pp. 61 ss.
- CASUSCELLI, G., *Libertà religiosa e fonti bilaterali*, in *Studi in memoria di Mario Condorelli*, cit., vol. I, tomo I, pp. 319 ss.
- CASUSCELLI, G., *State and religion in Europe*, in *Law and Religion in the 21st Century. Relations between States and religious communities*, cit., pp. 131 ss
- CASUSCELLI, G., *Stati e religioni in Europa: problemi e prospettive*, in *St. Ch.*, cit., giugno 2009
- CASUSCELLI, G., *La «supremazia» del principio di laicità nei percorsi giurisprudenziali: il giudice ordinario*, in *La laicità del diritto*, cit., pp. 101 ss.
- CASUSCELLI, G. – DOMIANELLO, S., *sub Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VIII, 1993, pp. 518 ss.
- CATALANO, G., *Il diritto di libertà religiosa*, Milano, Giuffrè, 1957 (rist. Bari, Cacucci, 2007)
- CATALDI, G., *sub Art. 15. Deroga in caso di stato d'emergenza*, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 425 ss.
- CAVANA, P., *Interpretazioni della laicità. Esperienza francese ed esperienza italiana a confronto*, Roma, 1998

- CAVANA, P., *Modelli di laicità nelle società pluraliste. La questione dei simboli religiosi nello spazio pubblico*, in *Simboli e comportamenti religiosi nella società plurale*, cit., pp. 43 ss.
- CAVANA, P., *La questione del crocifisso in Italia*, in *Olir*, maggio 2004
- CAVANA, P., *I segni della discordia. Laicità e simboli religiosi in Francia*, Torino, Giappichelli, 2004
- CECCANTI, S., *Religione, diritti e garanzie nei Paesi arabi*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2003, 1, pp. 165 ss.
- CECCANTI, S. – TEGA, D., *La protezione della democrazia dai partiti antisistema: quando un'esigenza può diventare un'ossessione*, in *Democrazie protette e protezione della democrazia*, cit., pp. 37 ss.
- CELADOR ANGÓN, Ó., *Libertad de conciencia y Europa. Un estudio sobre las tradiciones comunes y el Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Madrid, Dykinson, 2011
- CELOTTO, A., *La prevalenza del diritto comunitario sul diritto degli Stati: ambito e portata della disapplicazione*, in *Revista iberoamericana de derecho procesal constitucional*, 2007, 8, pp. 113 ss.
- CELOTTO, A., *Il Trattato di Lisbona ha reso la CEDU direttamente applicabile nell'ordinamento italiano?*, in *Giust. amm.*
- CELOTTO, A. – GROPPI, T., *Diritto UE e diritto nazionale: primauté vs controlimiti*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2004, pp. 1309 ss.
- CHIAVARIO, M., *sub Art. 6. Diritto a un processo equo*, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 153 ss.
- CHIAVARIO, M., *Giudicato e processo «iniquo»: la Corte si pronunzia, ma non è la parola definitiva*, in *Giur. cost.*, 2008, pp. 1522 ss.
- CHIZZONITI, A. G., *Identità culturale e religiosa degli italiani ed esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche. La Corte costituzionale si interroga, ma non si espone*, in *Olir*, dicembre 2004
- CIAMPI, C. A., *Presentazione a DE SALVIA, M. – ZAGREBELSKY, V., Diritti dell'uomo e libertà fondamentali. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia delle Comunità europee*, cit.
- CIÁURRIZ, M. J., *Laicidad y ley sobre los símbolos religiosos en Francia*, in *El pañuelo islámico en Europa*, cit., pp. 91 ss.
- CICCONETTI, S. M., *Creazione indiretta del diritto e norme interposte*, in *A.I.C.*, maggio 2008
- CIMBALO, G., *Problemi e modelli di libertà religiosa individuale e collettiva nell'Est Europa: contributo a un nuovo diritto ecclesiastico per l'Unione Europea*, in *St. Ch.*, novembre 2008
- CIMBALO, G., *Verso un "Diritto Ecclesiastico" della Comunità Europea*, in *L'incidenza del diritto dell'Unione europea sullo studio delle discipline giuridiche nel cinquantesimo della firma del Trattato di Roma*, cit., pp. 231 ss.
- CLEMENTS, L., *European human rights. Taking a case under the Convention*, London, Sweet & Maxwell, 1994
- CLINI, A., *La forma semplificata della sentenza nel giusto processo amministrativo*, Padova, Cedam, 2009
- CLITEUR, P., *State and religion against the backdrop of religious radicalism*, in *Int. Journ. Const. Law*, 2012, 1, pp. 127 ss.
- COCOZZA, F., *Diritto comune delle libertà in Europa. Profili costituzionali della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Torino, Giappichelli, 1994
- COHEN-JONATHAN, G., *sub Article 10*, in *La Convention européenne des droits de l'homme: commentaire*, cit., pp. 365 ss.
- COHEN-JONATHAN, G., *La Convention européenne des droits de l'homme*, Paris, Economica, 1989
- COHEN-JONATHAN, G., *Le Protocole no. 11 et la réforme du mécanisme institutionnel de contrôle de la CEDH*, in *Eur.*, 1994, pp. 1 ss.
- COHEN-JONATHAN, G., *Les réserves dans les traités institutionnels relatifs aux droits de l'homme. Nouveaux aspects européen et internationaux*, in *Rev. gén. dr. int. pub.*, 1996, pp. 915 ss.
- COHEN-JONATHAN, G. – FLAUSS, J.-F. – LAMBERT-ABDELGAWAD, E., *De l'effectivité des recours internes dans l'application de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2006
- COLAIANNI, N., *Alla ricerca di una politica del diritto sui rapporti con l'Islam (Carta dei valori e Dichiarazione di intenti)*, in *St. Ch.*, gennaio 2009
- COLAIANNI, N., *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Bari, 1991
- COLAIANNI, N., *Il crocifisso in giro per l'Europa: da Roma a Strasburgo (e ritorno)*, in *St. Ch.*, novembre 2010
- COLAIANNI, N., *Il crocifisso tra Roma e Strasburgo*, in *St. Ch.*, maggio 2010
- COLAIANNI, N., *Per un diritto di libertà di religione costituzionalmente orientato*, in *St. Ch.*, gennaio 2007
- COLAIANNI, N., *sub Istruzione religiosa*, in *Enc. giur.*, vol. XVIII, 1996

- COLAIANNI, N., *Sull'ammissibilità e i limiti del sindacato giurisdizionale sui provvedimenti spirituali e disciplinari delle autorità confessionali*, in *Olir*, 2004
- COLAIANNI, N., *Tutela della personalità e diritti della coscienza*, Bari, Cacucci, 2000
- CONDINANZI, M., *Il "livello comunitario" di tutela dei diritti fondamentali dell'individuo*, in *La tutela multilivello dei diritti: punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione*, cit., pp. 41 ss.
- CONETTI, G., *sub Società delle Nazioni*, in *Enc. dir.*, vol. XLII, 1990, pp. 1167 ss.
- CONFORTI, B., *La Corte costituzionale e gli obblighi internazionali dello Stato in tema di espropriazione*, in *Giur. it.*, 2008, 3, pp. 569 ss.
- CONFORTI, B., *Diritto internazionale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1992⁴
- CONFORTI, B., *Note sui rapporti tra Diritto comunitario e Diritto europeo dei diritti fondamentali*, in *Riv. int. dir. uomo*, 2000, pp. 425 ss.
- CONFORTI, B., *sub Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU)*, in *Enc. dir.*, vol. XXI, 1981, pp. 265 ss.
- CONFORTI, B., *Principio di sussidiarietà e Convenzione europea dei diritti umani*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1994, pp. 42 ss.
- CONFORTI, B., *La tutela internazionale della libertà religiosa*, in *Riv. int. dir. uomo*, 2002, 2, pp. 269 ss.
- CONFORTI, B., *La tutela internazionale della libertà religiosa*, in *La libertà religiosa*, cit., t. 1, pp. 59 ss.
- CONFORTI, B. – FRANCONI, F., *Enforcing international human rights in domestic courts*, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 1997
- CONFORTI, B. – RAIMONDI, G., *sub Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Enc. dir. (agg.)*, vol. VI, 2002, pp. 327 ss.
- CONSO, G., *sub Preambolo*, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 3 ss.
- CONSO, G. – SACCUCCI, A., *Codice dei diritti umani. Nazioni Unite – Consiglio d'Europa*, Padova, Cedam, 2001
- CONTE, G. A., *Gli effetti delle sentenze della Corte europea negli ordinamenti nazionali*, in *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Profili ed effetti nell'ordinamento italiano*, cit., pp. 91 ss.
- CONTI, R., *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Il ruolo del giudice*, Roma, Aracne, 2011
- CONTI, R., *Corte costituzionale e CEDU: qualcosa di nuovo all'orizzonte?*, in *Corr. giur.*, 2010, 5, pp. 624 ss.
- CONTI, R., *La Corte dei diritti dell'uomo e la Convenzione europea prevalgono sul giudicato – e sul diritto – nazionale*, in *Corr. giur.*, 2007, 5, pp. 689 ss.
- CONTI, R., *La scala reale della Corte costituzionale sul ruolo della Cedu nell'ordinamento interno*, in *Corr. giur.*, 2011, 9, pp. 1243 ss.
- COSTAMAGNA, R., *Unione europea e confessioni religiose*, Roma, Pontificia Università Lateranense, 2002
- COUSSIRAT-COUSTERE, V., *sub Article 10 § 2*, in *La Convention européenne des droits de l'homme: commentaire*, cit., pp. 409 ss.
- COUSSIRAT-COUSTERE, V., *sub Article 11 § 2*, in *La Convention européenne des droits de l'homme: commentaire*, cit., pp. 431 ss.
- CRESPI, F., *Le vie della sociologia*, Bologna, il Mulino, 1988³
- CRISAFULLI, V., *Libertà d'insegnamento e Concordato*, in *Riv. giur. scuola*, 1973, pp. 18 ss.
- D'ANDREA, L., *Eguale libertà ed interesse alle intese delle confessioni religiose: brevi note a margine della sent. cost. n. 346/2002*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2003, 3, pp. 667 ss.
- D'ANGELO, G., *I simboli c.d. passivi nello spazio pubblico tra tutela delle libertà (di coscienza, di espressione, religiosa) e principi di non identificazione e separazione degli ordini: spunti di comparazione (ed in una prospettiva de iure) dalla più recente giurisprudenza statunitense*, in *La libertà di manifestazione del pensiero e la libertà religiosa nelle società multiculturali*, cit., pp. 151 ss.
- D'ANGELO, G., *Spazio pubblico e presenza simbolica della religione: l'approccio statunitense nella più recente giurisprudenza della Corte Suprema*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2005, 3, pp. 841 ss.
- D'ARIENZO, M., *La laicità francese secondo Nicolas Sarkozy*, in *St. Ch.*, luglio 2008
- D'ARIENZO, M., *La laicità francese: "aperta", "positiva" o "im-positiva"?*, in *St. Ch.*, dicembre 2011
- D'AVACK, P. A., *sub Intese. II) Diritto ecclesiastico: profili generali*, in *Enc. giur.*, vol. XVII, 1980 (voce aggiornata nel 1989 da G. LONG)
- D'AVACK, P. A., *Il problema storico-giuridico della libertà religiosa. Lezioni di diritto ecclesiastico*, Roma, Bulzoni, 1964
- DALLA TORRE, G., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Torino, Giappichelli, 2002²
- DALLA TORRE, G., *Libertà di coscienza e di religione*, in *St. Ch.*, marzo 2008
- DANELIUS, H., *Conditions of admissibility in the jurisprudence of the European Commission of Human Rights*, in *Rev. dr. hom.*, 1969, pp. 284 ss.

- DANISI, C., *How far can the European Court of Human Rights go in the fight against discrimination? Defining new standards in its nondiscrimination jurisprudence*, in *Int. Journ. Const. Law*, 2011, 3-4, pp. 793 ss.
- DE FUMEL, H., *Les réserves dans les déclarations d'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour internationale de Justice*, Nancy, Idoux, 1962
- DE GOUTTES, R., *Les discriminations religieuses et la Convention européenne des droits de l'homme*, in *La liberté religieuse et la Convention européenne des droits de l'homme*, cit., pp. 81 ss.
- DE GUTTRY, A., *sub Art. 16*. Restrizione all'attività politica degli stranieri, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 443 ss.
- DE MATTEIS, L., *Le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo ed il giudicato penale: osservazioni intorno al caso "Dorigo"*, in *Cass. pen.*, 2007, pp. 1448 ss.
- DE MATTEIS, L., *Tra Convenzione europea dei diritti dell'uomo e Costituzione: la Corte costituzionale in tema di revisione a seguito di condanna da parte della Corte di Strasburgo*, in *Cass. pen.*, 2008, pp. 3994 ss.
- DE OTO, A., *Presenza del crocifisso o di altre immagini religiose nei seggi elettorali: la difficile affermazione di una «laicità effettiva»*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2000, 3, pp. 837 ss.
- DE OTO, A., *Simboli religiosi nella Pubblica Amministrazione: l'inesauribile vicenda del crocifisso*, in *Simboli e comportamenti religiosi nella società plurale*, cit., pp. 199 ss.
- DE SALVIA, M., *sub Art. 20*. Numero di giudici, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 479 s.
- DE SALVIA, M., *sub Art. 21*. Condizioni per l'esercizio delle funzioni, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 481 ss.
- DE SALVIA, M., *sub Art. 22*. Elezione dei giudici, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 485 ss.
- DE SALVIA, M., *sub Art. 23*. Durata del mandato, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 491 ss.
- DE SALVIA VIA, M., *sub Art. 25*. Ufficio di cancelleria e referendari, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 497 ss.
- DE SALVIA, M., *sub Art. 26*. Assemblea plenaria della Corte, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 501 ss.
- DE SALVIA, M., *Compendium de la CEDH*, Kehl am Rhein, N. P. Engel, 1998, tradotto in italiano a cura di M. Fumagalli Meraviglia con il titolo *Compendium della CEDU. Le linee guida della giurisprudenza relativa alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2000
- DE SALVIA, M., *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo: procedure e contenuti*, Napoli, Editoriale Scientifica, 1999
- DE SALVIA, M., *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2001³
- DE SALVIA, M., *Esaurimento delle vie di ricorso interne e ricorsi individuali: la giurisprudenza della Commissione e della Corte dei diritti dell'uomo*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1988, pp. 33 ss.
- DE SALVIA, M., *Lineamenti di diritto europeo dei diritti dell'uomo*, Padova, Cedam, 1991
- DE SALVIA, M., *La nuova Corte europea dei diritti dell'uomo tra continuità e riforme*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1999, pp. 704 ss.
- DE SALVIA, M., *La pratique de la Cour européenne des droits de l'homme relative aux mesures provisoires*, in *Mesures conservatoires et droits fondamentaux*, cit., pp. 177 ss.
- DE SALVIA, M., *Ristrutturazione della Corte europea: ragioni, contenuti e interrogativi*, in *Dir. pen. proc.*, 1997, pp. 1443 ss.
- DE SALVIA, M. – ZAGREBELSKY, V., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia delle Comunità europee*, coordinato da M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, Milano, Giuffrè, vol. I (1960-1990), 2006; vol. II (1991-1998), 2006; vol. III (1999-2006), 2007
- DE SCHUTTER, O., *L'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme: feuille de route de la négociation*, in *Rev. trim. dr. hom.*, 2010, pp. 535 ss.
- DE SCHUTTER, O., *La nouvelle Cour européenne des droits de l'homme*, in *Cahs. dr. eur.*, 1998, pp. 319 ss.
- DE SCHUTTER, O., *La protection juridictionnelle provisoire devant la Cour européenne des droits de l'homme*, in *Le contentieux de l'urgence et l'urgence dans le contentieux devant les juridictions internationales: regard croisés*, cit., pp. 105 ss.
- DE VEL, G., *Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe*, Strasburgo, Edizioni del Consiglio d'Europa, 1994

- DE VERGOTTINI, *Oltre il dialogo tra le Corti. Giudici, diritto straniero, comparazione*, Bologna, Il Mulino, 2010
- DE VEY MESTDAGH, K., *Reform of the European Convention on Human Rights in a changing Europe*, in *The dynamics of the protection of human rights in Europe*, cit., pp. 337 ss.
- DECAUX, E., *sub Article 16*, in *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire*, cit., pp. 505 ss.
- DERRIDA, J., *Autoimmunity: real and symbolic suicides*, in BORRADORI, G., *Philosophy in a time of terror. Dialogues with Jürgen Habermas and Jacques Derrida*, cit., pp. 85 ss.
- DERSHOWITZ, A., *Rights from wrongs*, Torino, Codice Edizioni, 2005
- DI MARTINO, S., *sub Art. 37. Cancellazione*, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 635 ss.
- DOE, N., *Law and religion in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2011
- DOMIANELLO, S., *Giurisprudenza costituzionale e fattore religioso. Le pronunce della Corte costituzionale in materia ecclesiastica (1957-1986)*, Milano, Giuffrè, 1987
- DOMIANELLO, S., *La rappresentazione di valori nei simboli: un'illusione che alimenta ipocrisia e fanatismo*, in *Oliv*, aprile 2005
- DOMIANELLO, S., *Sulla laicità nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1999
- DONATI, F. – MILAZZO, P., *La dottrina del margine di apprezzamento nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, cit., pp. 65 ss.
- DOUGLAS-SCOTT, S., *The European Union and Human Rights after the Treaty of Lisbon*, in *Hum. R. Law Rev.*, 2011, 4, pp. 645 ss.
- DRZEMCZEWSKI, A., *sub Art. 46. Forza vincolante ed esecuzione delle sentenze* (trad. di G. Raimondi), in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 685 ss.
- DRZEMCZEWSKY, A., *European Human Rights Convention in domestic law. A comparative study*, Oxford, Clarendon Press, 1997
- DRZEMCZEWSKY, A., *Protocole n° 11 à la CEDH: préparation à l'entrée en vigueur*, in *Journ. eur. dr. int.*, 1997, pp. 59 ss.
- DRZEMCZEWSKY, A. – MEYER-LADEWIG, J., *Principales caractéristiques du nouveau mécanisme de contrôle établi par la CEDH suite su Protocole n° 11, signé le 11 mai 1994*, in *Rev. univ. dr. hom.*, 1994, pp. 81 ss.
- DRZEMCZEWSKY, A. – TAVERNIER, P., *L'exécution des "décisions" des instances internationales de contrôle dans le domaine des droits de l'homme*, in *La Protection des droits de l'homme et l'évolution du droit international*, cit., pp. 197 ss.
- DUFFAR, J., *La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de liberté religieuse*, in *Religious freedom in the European Union: the application of the European Convention on Human Rights in the European Union*, cit., pp. 3 ss.
- DUFFAR, J., *La protection des droits des minorités religieuses*, in *The legal status of religious minorities in the countries of the European Union*, cit., pp. 11 ss.
- DUPUY, R., *La Commission européenne des droits de l'homme*, in *Ann. fr. dr. int.*, 1957, pp. 449 ss.
- DURANTE, F. – GENNARELLI, M. F., *I diritti dell'uomo in Italia*, Milano, Giuffrè, 1998
- EISSEN, M.-A., *L'aspect institutionnel du Protocole no. 11 à la Convention*, in *Bull. dr. hom.*, 1995, pp. 3 ss.
- ERGEÇ, R., *Les dimensions européennes de l'objection de conscience*, in *Conscientious objection in the EU Countries. L'obiezione di coscienza nei Paesi della Comunità europea*, cit., pp. 1 ss.
- ERRERA, R., *La Convention et les problèmes de la laïcité et de l'enseignement*, in *Rev. dr. hom.*, 1970, pp. 572 ss.
- ESPOSITO, G., *sub Art. 52. Inchieste del Segretario Generale*, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 731 ss.
- ESPOSITO, G., *sub Art. 54. Poteri del Comitato dei Ministri*, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 749 ss.
- EVANS, C., *Freedom of religion under the European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2001
- EVANS, C., *Individual and group religious freedom in the European Court of Human Rights: cracks in the intellectual architecture*, in *Journ. Law Rel.*, 2010-2011, 1, pp. 101 ss.
- EVANS, C., *Religious freedom in european human rights law: the search for a guiding conception*, in *Religion and international law*, cit., pp. 390 ss.
- EVANS, C. – HOOD, A., *Religious autonomy and labour law: a comparison of the jurisprudence of the United States and the European Court of Human Rights*, in *Oxf. Journ. Law Rel.*, 2012, 1, pp. 81 ss.
- EVANS, M. D., *Manual on the wearing of religious symbols in public areas*, Leiden-Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2009

- EVANS, M. D., *Religious liberty and international law in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997
- EVANS, M. D., *Religious symbols: an introduction*, in *Law and Religion in the 21st Century. Relations between States and religious communities*, cit., pp. 291 ss.
- FALCHI, F., *La sentenza 195/1972 della Corte costituzionale punto di svolta per il «gradimento» dei docenti dell'Università Cattolica*, in *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, cit.
- FATTORI, G., *Il caso dei Raeliani contro la Svizzera*, in *St. urb.*, 2010, 3, pp. 367 ss.
- FAVILLI, C., *La non discriminazione nell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2008
- FAVOREAU, L., *Les Cours de Luxembourg et de Strasbourg ne son pas de cours constitutionnelles*, in *Mélanges en l'honneur de Luis Dubouis*, Paris, Dalloz, 2002, pp. 35 ss.
- FAWCETT, J. E. S., *The Application of the European Convention on Human Rights*, Oxford, Clarendon Press, 1967
- FELICIANI, G., *"Diritto della Unione Europea e status delle confessioni religiose". Apertura dei lavori*, in *St. Ch.*, ottobre 2010
- FELICIANI, G., *Liberté de religion dans le contexte établi selon le Traité de Lisbonne*, in *St. Ch.*, aprile 2012
- FERRANTI, G., *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e diritto all'istruzione*, in *Riv. dir. eur.*, 1982, pp. 355 ss.
- FERRANTI, G. – GRAMENTIERI, V., *Diritto all'istruzione e pluralismo. Profili internazionali*, in *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica*, cit., pp. 839 ss.
- FERRARI, A., *Laicità e religione civile tra stato e società: «modello americano» e «modello europeo» a confronto*, in *Pluralismo e religione civile. Una prospettiva storica e filosofica*, cit., pp. 253 ss.
- FERRARI, A., *Laicità e religione civile: qualche osservazione su un "matrimonio dispari"*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2003, 1, pp. 139 ss.
- FERRARI, A., *Laicità, separazione e "contratto" nelle relazioni fra amministrazioni pubbliche e culti in Francia. Il paradigma scolastico*, in *Dir. pubbl.*, 1999, 2, pp. 525 ss.
- FERRARI, A., *La lotta dei simboli e la speranza del diritto. Laicità e velo musulmano nella Francia di inizio millennio*, in *Symbolon / Diabolon. Simboli, religioni, diritti nell'Europa multiculturale*, cit., pp. 193 ss.
- FERRARI, A., *Religioni, laicità e democrazia in Europa: per un nuovo «patto kelseniano»*, in *Chiese cristiane, pluralismo religioso e democrazia liberale in Europa*, cit., pp. 203 ss.
- FERRARI, A., *Velo musulmano e laicità francese: una difficile integrazione*, in *Islam ed Europa. I simboli religiosi nei diritti del Vecchio continente*, cit., pp. 93 ss.
- FERRARI, G. F., *Rapporti tra giudici costituzionali d'Europa e Corti europee: dialogo o duplice monologo?*, in *Corti nazionali e Corti europee*, cit., pp. VII ss.
- FERRARI, S., *Chiesa e Stato nell'Europa post-comunista*, in *Diritto e religione nell'Europa post-comunista*, cit., pp. 501 ss.
- FERRARI, S., *Dalla libertà religiosa ai rapporti tra Stati e religioni. Un'analisi politico-religiosa della giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, in *Per Francesco Margiotta Broglio*, cit., pp. 11 ss.
- FERRARI, S., *Diritto ecclesiastico e diritto internazionale*, in *La tutela della libertà di religione*, cit., pp. 11 ss.
- FERRARI, S., *Integrazione europea e prospettive di evoluzione della disciplina giuridica del fenomeno religioso*, in *Chiese, associazioni, comunità religiose e organizzazioni non confessionali nell'Unione europea*, cit., pp. 31 ss.
- FERRARI, S., *Libertà religiosa e sicurezza nazionale in Europa dopo l'11 settembre*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2005, 1, pp. 161 ss.
- FERRARI, S., *La nozione di laicità tra identità e pluralismo*, in *Laicità e stato di diritto*, cit., pp. 99 ss.
- FERRARI, S., *Pagine introduttive: appunti su una riforma incompiuta*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1993, 1, pp. 3 ss.
- FERRARI, S., *Proselytism and human rights*, in *Christianity and human rights*, cit., pp. 253 ss.
- FERRARI, S., *Le ragioni del velo*, in *Oliv.*, novembre 2004
- FERRARI, S., *Registration of religious organizations in the European Union member States*, in *St. Ch.*, febbraio 2007
- FERRARI, S., *La rivincita del «particolare» come si verifica tanto nel quadro politico-sociale dell'Europa quanto nel mondo delle religioni*, in *Chiese cristiane, pluralismo religioso e democrazia liberale in Europa*, cit., pp. 155 ss.
- FERRARI, S., *Stati e religioni in Europa: un nuovo baricentro per la politica ecclesiastica europea?*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2008, 1, pp. 3 ss.
- FERRARI, S., *Lo statuto giuridico dell'islam in Europa occidentale*, in *Islam ed Europa. I simboli religiosi nei diritti del Vecchio continente*, cit., pp. 17 ss.

- FERRARI, S., *Sul crocifisso e su molto altro. Le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Re-gno att.*, 2011, 6, pp. 191 ss.
- FERRARI, S. – IBÁN, I. C., *Diritto e religione in Europa occidentale*, Bologna, Il Mulino, 1997
- FILIPPINI, A., *Il caso Dorigo, la CEDU e la Corte costituzionale: l'effettività della tutela dei diritti dopo le sentenze 348 e 349 del 2007*, in *Cost.it*, maggio 2008
- FINOCCHIARO, F., *sub Art. 8*, in *Comm. Cost.*, vol. I, *Principi fondamentali*, 1975, pp. 383 ss.
- FINOCCHIARO, F., *sub Art. 19*, in *Comm. Cost.*, *Rapporti civili*, 1977, pp. 238 ss.
- FINOCCHIARO, F., *Diritto ecclesiastico*, Bologna Zanichelli, 2003⁹
- FINOCCHIARO, F., *Le intese nel pensiero dei giuristi italiani*, in *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*, cit., pp. 15 ss.
- FINOCCHIARO, F., *sub Libertà. VII) Libertà di coscienza e di religione – Dir. eccl.*, in *Enc. giur.*, vol. XIX, 1990
- FINOCCHIARO, F., *Uguaglianza giuridica e fattore religioso*, Milano, Giuffrè, 1958
- FIORILLO, V., *La sentenza della Grande Camera sul crocifisso: il ritorno del margine di apprezzamento*, in *Quad. cost.*, 2011, 2, pp. 422 ss.
- FIORITA, N., *La resistibile ascesa di un simbolo religioso: storia recente del crocifisso*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2006, 1, pp. 231 ss.
- FIORITA, N. – ONIDA, F., *Cenni critici sui nuovi progetti di legge sulla libertà religiosa*, in *St. Ch.*, marzo 2007
- FIORITA, N. – ZANNOTTI, L., *La Corte in Croce*, in *Oliv.*, dicembre 2004
- FLAUSS, J.-F., *Le Protocole n° 11: côté Cour*, in *Bull. dr. hom.*, 1994, pp. 3 ss.
- FLAUSS, J.-F., *Les conditions d'admission des pays d'Europe centrale et orientale au sein du Conseil de l'Europe*, in *Journ. eur. dr. int.*, 1994, pp. 401 ss.
- FLAUSS, J.-F., *La Cour européenne des droits de l'homme est-elle une cour constitutionnelle?*, in *Rev. fr. dr. const.*, 1998, pp. 711 ss.
- FLAUSS, J.-F., *Faut-il transformer la Cour européenne des droits de l'homme en juridiction constitutionnelle?*, in *Dal.*, 2003, 25, pp. 1638 ss.
- FLAUSS, J.-F., *La pratique du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe au titre de l'article 54 de la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Ann. fr. dr. int.*, 1988, pp. 408 ss.
- FOCARELLI, C., *Accettazione «condizionata» della competenza della Commissione europea dei diritti umani*, in *Riv. dir. int.*, 1994, pp. 92 ss.
- FOCARELLI, C., *sub Art. 57. Riserve*, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 777 ss.
- FOCARELLI, C., *Equo processo e Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Contributo alla determinazione dell'ambito di applicazione dell'art. 6*, Padova, Cedam, 2001
- FOCARELLI, C., *Sulle riserve all'accettazione della competenza della Corte europea: la sentenza Loizidou*, in *Riv. dir. int.*, 1995, pp. 738 ss.
- FOLLIERO, M. C., *Multiculturalismo e aconfessionalità. Le forme odierne del pluralismo e della laicità*, in *St. Ch.*, marzo 2007
- FOLLIERO, M. C., *Post-democrazia europea e principio di cooperazione Unione Europea-Religioni*, in *St. Ch.*, settembre 2010
- FONTANA, G., *La tutela costituzionale della società democratica tra pluralismo, principio di laicità e garanzia dei diritti fondamentali. (La Corte europea dei diritti dell'uomo e lo scioglimento del Refah Partisi)*, in *Giur. cost.*, 2002, 1, pp. 379 ss.
- FORLATI, S., *Il margine di apprezzamento lasciato ai giudici nazionali dalla Corte europea dei diritti dell'uomo: l'esperienza britannica*, in *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il giudice italiano*, cit., pp. 117 ss.
- FROWEIN, J. A., *sub Art. 9 § 1*, in *La Convention européenne des droits de l'homme: commentaire*, cit., pp. 353 ss.
- FROWEIN, J. A., *The European Convention on Human Rights as the public order of Europe*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1990
- FROWEIN, J. A. – PEUKERT, W., *Europäische Menschenrechtskonvention. Kommentar*, Kehl am Rhein, N. P. Engel, 1996
- FURFARO, S., *L'esecuzione delle decisioni europee di condanna: riflessioni sullo "stato dell'arte" anche in prospettiva di scelte normative*, in *Giur. it.*, 2010, pp. 2643 ss.
- GABRIELI, F. P., *Delitti contro il sentimento religioso e la pietà verso i defunti*, Milano, Giuffrè, 1961
- GAETA, P., *La Corte ritiene superfluo un nuovo giudizio e ridetermina direttamente la pena*, in *Guida dir.*, 2010, pp. 83 ss.
- GAETA, P., *La giustizia cautelare nel diritto internazionale*, Padova, Cedam, 2000
- GAETA, P., *I provvedimenti cautelari nel sistema europeo di protezione dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. int.*, 1996, pp. 34 ss.

- GAJA, G., *Art. 1. Obbligo di rispettare i diritti dell'uomo*, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 23 ss.
- GAJA, G., *Aspetti problematici della tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario*, in *Riv. dir. int.*, 1998, pp. 579 ss.
- GAJA, G., *The protection of human rights under the Maastricht Treaty*, in *Institutional dynamics of european integration. Essays in honour of Henry G. Schermers*, cit., t. II, pp. 549 ss.
- GALETTA, D. U., *Il principio di proporzionalità nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, fra principio di necessità e dottrina del margine di apprezzamento statale: riflessioni su contenuti e rilevanza effettiva del principio*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1999, 3-4, pp. 749 ss.
- GALLO, D. – PALADINI, L., *Note sulla "rilevanza diretta" della Cedu nella recente giurisprudenza amministrativa*, in *Giur. it.*, 2011, 10, pp. 2186 ss.
- GAMBINO, S., *Diritti fondamentali e Unione europea. Una prospettiva costituzional-comparatistica*, Milano, Giuffrè, 2009
- GARCIA-PARDO, D., *El velo islámico en la jurisprudencia del Tribunal europeo de derechos humanos: el caso turco*, in *El pañuelo islámico en Europa*, cit., pp. 63 ss.
- GARRY, H. R., *When procedures involve matters of life and death: interim measures and the European Convention on Human Rights*, in *Eur. Pub. Law*, 2001, 7, pp. 415 ss.
- GEMMA, G., *Un'opportuna composizione di un dissidio*, in *Giur. cost.*, 1984, pp. 1222 ss.
- GEMMA, G., *Rispetto dei trattati internazionali: un nuovo obbligo del legislatore statale*, in *Quad. cost.*, 2002, 3, pp. 605 ss
- GENNUSA, M. E., *La Cedu e l'Unione Europea*, in *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, cit., pp. 91 ss.
- GEUS, J.-C., *Le Protocole n° XI à la Convention européenne des droits de l'homme : la grande illusion ?*, in *Bull. dr. hom.*, 1994, pp. 14 ss.
- GHERRA, F., *Una svolta storica nei rapporti del diritto interno con il diritto internazionale pattizio (ma non in quelli con il diritto comunitario)*, in *Foro it.*, 2008, I, cc. 50 ss.
- GIANFRANCESCO, E., *Incroci pericolosi: CEDU, Carta dei diritti fondamentali e Costituzione italiana tra Corte costituzionale, Corte di Giustizia e Corte di Strasburgo*, in *A.I.C.*, 2011, 1
- GILIBERTI, G., *Introduzione storica ai diritti umani*, Torino, Giappichelli, 2012
- GIOVANNETTI, T. – PASSAGLIA, P., *La Corte ed i rapporti tra diritto interno e diritto sovranazionale, in Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2008-2010)*, cit., pp. 322 ss.
- GISMONDI, P., *sub Culti acattolici*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, 1962, pp. 440 ss.
- GOLSONG, H., *On the reform of the supervisory system of the European Convention on Human Rights*, in *Hum. R. Law Journ.*, 1992, pp. 265 ss.
- GOMIEN, D. – HARRIS, D. – ZWAAK, L., *Convention européenne des droits de l'homme et Charte sociale européenne. Droit et pratique*, Strasburgo, Edizioni Consiglio d'Europa, 1997
- GOMIEN, D. – HARRIS, D. – ZWAAK, L., *Law and practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter*, Strasburgo, Edizioni Consiglio d'Europa, 1996
- GONZALEZ, G., *La Convention Européenne des droits de l'Homme et la liberté des religions*, Paris, Economica, 1997
- GRANATA, S., *sub Art. 35. Condizioni di ricevibilità. II*, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 603 ss.
- GREER, S., *The European Convention on Human Rights: achievements, problems and prospects*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006
- GREER, S., *The margin of appreciation: interpretation and discretion under the European Convention on Human Rights*, Strasbourg, Council of Europe, 2000
- GREGORI, G., *La tutela europea dei diritti dell'uomo*, Milano SugarCo Edizioni, 1979
- GUAZZAROTTI, A., *Il caso Dorigo: una piccola rivoluzione nei rapporti tra CEDU e ordinamento interno?*, in *Forum Quad. cost.*, 2007 (anche in *Quest. giust.*, 2007, 1, pp. 149 ss.)
- GUAZZAROTTI, A., *La Corte e la CEDU: il problematico confronto di standard di tutela alla luce dell'art. 117, comma 1, Cost.*, in *Giur. cost.*, 2007,, pp. 3574 ss.
- GUAZZAROTTI, A., *I diritti fondamentali dopo Lisbona e la confusione del sistema delle fonti*, in *A.I.C.*, 2011, 3.
- GUAZZAROTTI, A., *I giudici comuni e la CEDU alla luce del nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2003, 1, pp. 25 ss.
- GÜLALP, H., *Secularism and the European Court of Human Rights*, in *Eur. Pub. Law*, 2010, 3, pp. 455 ss.
- HARRIS, D. J. – O'BOYLE, M. – WARBRICK, C., *Law of the European Convention on Human Rights*, London, Butterworths, 1995

- HARRIS, D. J. - O'BOYLE, M. - BATES, E. P. - BUCKLEY, C. M., *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2009²
- HERVIEU, N., *Droit à l'instruction et liberté de religion (art. 2 du Protocole n° 1 et art. 9 CEDH): Conventionalité de la présence des crucifix dans les salles de classe d'écoles publiques. L'affaire Lautsi c. Italie*, in *St. Ch.*, marzo 2011
- HERVIEU, N., *Liberté syndicale (art. 11 CEDH): conflit entre le droit de fonder un syndicat et le principe d'autonomie des communautés religieuses*, in *St. Ch.*, marzo 2012
- HERVIEU, N., *Préparatifs et discussions préliminaires à la Conférence de Brighton sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme*, in *ADL*, 4 marzo 2012
- HERVIEU, N., *Valse-hésitation de la jurisprudence strasbourgeoise sur la notion d'"accommodement raisonnable" en matière religieuse*, in *ADL*, 15 aprile 2012
- IBÁN, I., *Europa, diritto, religione*, Bologna, Il Mulino, 2010
- ICHINO, G., *L'affaire "Scoppola c. Italia" e l'obbligo dell'Italia di conformarsi alla decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Cass. pen.*, 2010, 2, pp. 832 ss.
- IGNATIEFF, M., *Una ragionevole apologia dei diritti umani*, Milano, Feltrinelli, 2003
- IMBERT, P.-H., *La réforme de la procédure devant les organes de contrôle de la Convention européenne des droits de l'homme. Quelques observations*, in *Eur. J. Int. Law*, 1990, pp. 292 ss.
- IOVANE, M., *sub Art. 59. Firma e ratifica*, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 795 ss.
- IVALDI, M. C., *Verso una nuova definizione della laicità? La recente normativa a proposito dei segni religiosi nella scuola in Francia*, in *Dir. eccl.*, 2004, I, pp. 1133 ss.
- JACOBS, F. G., *The European Convention on Human Rights*, Oxford, Clarendon Press, 1975
- JACOBS, F. G. – WHITE, R. C. A., *The European Convention on Human Rights*, Oxford, Clarendon Press, 1996
- JACOBS, F. G. – OVEY, C. – WHITE, R., *The European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2006⁴
- JANIS, M. – KAY, R. – BRANDLEY, A., *European human rights law*, Oxford, Clarendon Press, 1995
- JANSSEN-PEVTSCHIN, G., *Le Protocole n° 11 à la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Rev. trim. dr. hom.*, 1994, pp. 483 ss.
- JEMOLO, A. C., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Milano, Giuffrè, 1959
- JEMOLO, A. C., *Le libertà garantite dagli artt. 8, 19, 21 della Costituzione*, in *Dir. eccl.*, 1952, I, pp. 398 ss.
- JEMOLO, A. C., *I problemi pratici della libertà*, Milano, Giuffrè, 1961
- JEMOLO, A. C., *Religione (Libertà di)*, in *Nov. Dig. it.*, vol. XV, 1968, pp. 370 ss.
- KASTANAS, E., *Unité et diversité: notions autonomes et marge d'appréciation des États dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 1996
- KELLEV, H. – STONE SWEET, A., *A Europe of rights. The impact of the ECHR on national legal system*, New York, Oxford University Press, 2008
- KEMPEES, P., *A systematic guide to the case-law of the European Court of Human Rights*, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 1997
- KISS, A. C., *La Convention européenne des droits de l'homme et le système de garantie du droit international public*, in *La protection internationale des droits de l'homme dans le cadre européen, Travaux du colloque organisé par la Faculté de droit et des sciences politiques et économiques de Strasbourg en liaison avec la Direction de droit de l'homme du Conseil de l'Europe*, 14-15 novembre 1960, cit., pp. 228 ss.
- KLERK, Y., *Supervision of execution of the judgments of the European Court of Human Rights*, in *Neth. Int. Law Rev.*, 1998, pp. 65 ss.
- KOSTORIS, R. E., *La revisione del giudicato iniquo e i rapporti tra violazioni convenzionali e regole interne*, in *A.I.C.*, 2011, 2, 2011, 2, pp. 7 ss.
- KYRIAZOPOULOS, K. N., *The «prevailing religion» in Greece: its meaning and implications*, in *Journ. Ch. St.*, 2001, 3, pp. 511 ss.
- LA ROSA, E., *"Uso" ed "abuso" del simbolo religioso: profili di responsabilità penale*, in *St. Ch.*, febbraio 2008
- LABAYLE, H., *sub Article 24*, in *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire*, cit., pp. 571 ss.
- LAMARQUE, E., *Gli effetti delle sentenze della Corte di Strasburgo secondo la Corte costituzionale italiana*, in *Corr. giur.*, 2010, 7, pp. 955 ss.
- LAMBERT, E., *Les effets des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, Brussels, Bruylant, 1999
- LAMBERT, P., *Marge nationale d'appréciation et contrôle de proportionnalité*, in *L'interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme*, cit., pp. 63 ss.

- LAMBERT-ABDELGAWAD, E., *L'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, in *Rev. trim. dr. hom.*, 2010, pp. 793 ss.
- LARICCIA, S., *A cinquant'anni dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: l'art. 9*, in *Studi in onore di Francesco Finocchiaro*, cit., vol. II, pp. 1069 ss.
- LARICCIA, S., *sub Art. 9*, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 319 ss.
- LARICCIA, S., *Coscienza e libertà. Profili costituzionali di diritto ecclesiastico italiano*, Bologna, Il Mulino, 1989
- LARICCIA, S., *Garanzie e limiti della giustizia italiana per l'attuazione del principio di laicità*, in *A.I.C.*, dicembre 2004
- LARICCIA, S., *Libertà delle università ideologicamente impegnate e libertà d'insegnamento*, in *Giur. cost.*, 1972, pp. 2177 ss.
- LAWSON, R. A. – SCHERMERS, H. G., *Comment to ECHR, Lawless v. Ireland*, in *Leading cases of the European Court of Human Rights*, cit., pp. 13 ss.
- LE MIRE, P., *sub Article 17*, in *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire*, cit., pp. 509 ss.
- LEIGH, I., *Balancing religious autonomy and other human rights under the European Convention*, in *Oxf. Journ. Law Rel.*, 2012, 1, pp. 109 ss.
- LEIGH, I., *New trends in religious liberty and the European Court of Human Rights*, in *Eccl. Law Journ.*, 2010, 3, pp. 266 ss.
- LEONE, U., *Le origini diplomatiche del Consiglio d'Europa*, Milano, Giuffrè, 1966
- LEONI, A., *Una proposta di comparazione atipica: la nuova Carta europea dei diritti dell'uomo e l'auspicabile rilevanza del diritto ecclesiastico italiano in materia di libertà religiosa*, in *Dir. eccl.*, 2002, I, pp. 1347 ss.
- LEUPRECHT, P., *sub Article 32*, in *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire*, cit., pp. 699 ss.
- LEUPRECHT, P., *sub Article 61*, in *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire*, cit., pp. 905 ss.
- LEUPRECHT, P., *The execution of judgments and decisions*, in *The european system for the protection of human rights*, cit., pp. 791 ss.
- LIBERATI, F., *Corte costituzionale Convenzione europea dei diritti dell'uomo: sostenibilità del modello di controllo accentrato di costituzionalità alla luce della recente giurisprudenza e delle novità in ambito comunitario*, in *Fedd.*, 2011, 13
- LICASTRO, A., *L'intervento del giudice nelle formazioni sociali religiose a tutela dei diritti del fedele espulso*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2005, 3, pp. 880 ss.
- LODIGIANI, G., *La Commissione nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Milano, Giuffrè, 1969
- LOPRIENO, D., *La libertà religiosa*, Milano, Giuffrè, 2009
- LUGLI, M., *Sul "caso" Lombardi Vallauri: il problema della libertà di insegnamento in Italia*, in *Bioetica*, 2002, 4, pp. 797 ss.
- LUGLI, M., *La tutela della libertà di pensiero, coscienza e religione (Art. 9 CEDU)*, in LUGLI, M. – PASQUALI CERIOLO, J. – PISTOLESI, I., *Elementi di diritto ecclesiastico europeo. Principi, modelli, giurisprudenza*, Torino, Giappichelli, 2012², pp. 79 ss.
- LUGLI, M., *La tutela della libertà religiosa (Art. 9 CEDU)*, in LUGLI, M. – PASQUALI CERIOLO, J. – PISTOLESI, I., *Elementi di diritto ecclesiastico europeo. Principi, modelli, giurisprudenza*, Torino, Giappichelli, 2008
- LUGLI, M. – PASQUALI CERIOLO, J. – PISTOLESI, I., *Elementi di diritto ecclesiastico europeo. Principi, modelli, giurisprudenza*, Torino, Giappichelli, 2008
- LUGLI, M. – PASQUALI CERIOLO, J. – PISTOLESI, I., *Elementi di diritto ecclesiastico europeo. Principi, modelli, giurisprudenza*, Torino, Giappichelli, 2012², pp. 79 ss.
- LUZZATTO, S., *La forza del simbolo. Il crocifisso e la religione prevalente* (intervista a cura di Andrea Fabozzi), in *Man.*, 20 marzo 2011
- MACDONALD, R. S. J., *Supervision of the execution of the judgments of the European Court of Human Rights*, in *Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos. Droit et justice*, cit., pp. 419 ss.
- MACRÌ, G., *Chiese e organizzazioni religiose nel Trattato di Lisbona*, in *St. Ch.*, giugno 2008
- MACRÌ, G., *Diritti umani, libertà religiosa e ruolo delle organizzazioni religiose nella nuova governance europea*, in MACRÌ, G. – PARISI, M. – TOZZI, V., *Diritto e religione*, Salerno, Plectica, 2011, pp. 100 ss.
- MACRÌ, G., *Europa, lobbying e fenomeno religioso: il ruolo dei gruppi religiosi nella nuova Europa politica*, Torino, Giappichelli, 2004
- MACRÌ, G., *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione europea*, in MACRÌ, G. – PARISI, M. – TOZZI, V., *Diritto ecclesiastico europeo*, Roma-Bari, Laterza, 2006, pp. 79 ss.

- MACRÌ, G. – PARISI, M. – TOZZI, V., *Diritto ecclesiastico europeo*, Roma-Bari, Laterza, 2006
- MACRÌ, G. – PARISI, M. – TOZZI, V., *Diritto e religione*, Salerno, Plectica, 2011
- MADERA, A., *Primi spunti di riflessione sulla decisione «Pleasant Grove City, Utah, v. Summum»*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2009, 3, pp. 811 ss.
- MAGNI, C., *Incompatibilità dell'art. 5 del Concordato con le norme della Costituzione*, in *La libertà religiosa in Italia (Quaderni de Il Ponte, n. 4)*, Firenze, La Nuova Italia, 1956, pp. 13 ss.
- MAGNI, C., *Interpretazione del diritto italiano sulle credenze di religione. I. Possibilità operative analitiche e strutture d'ordine nelle scelte normative*, Padova, Cedam, 1959
- MAGNI, C., *Teoria del diritto ecclesiastico civile*, vol. I, *I fondamenti*, Padova, Cedam, 1952²
- MAHONEY, P., *sub Article 57*, in *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire*, cit., pp. 881 ss.
- MAHONEY, P., *Does Article 57 of the European Convention on Human Rights serve any useful purpose?*, in *Protecting human rights: the european dimension. Studies in honour of Gerard J. Wiarda*, cit., pp. 373 ss.
- MAHONEY, P., *Short commentary on the Rules of the Court: some of the main points*, in *Hum. R. Law Journ.*, 1998, pp. 267 ss.
- MAHONEY, P., *Speculating on the future of the reformed European Court of Human Rights*, in *Hum. R. Law Journ.*, 1999, pp. 1 ss.
- MALINVERNI, G., *sub Article 4*, in *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire*, cit., pp. 177 ss.
- MANCINI, L., *Simboli religiosi e conflitti nelle società multiculturali*, in *I simboli religiosi tra diritto e culture*, cit., pp. 1 ss.
- MANCINI, S., *The Crucifix Rage: Supranational Constitutionalism Bumps Against the Counter-Majoritarian Difficulty*, in *Eur. Const. Law Rev.*, 2010, 6, pp. 6 ss.
- MANCINI, S., *Lautsi II: la rivincita della tolleranza preferenzialista*, in *Forum Quad. cost.*, aprile 2011
- MANCINI, S., *La sentenza della Grande Camera sul crocifisso: è corretta solo l'opinione dissenziente*, in *Quad. cost.*, 2011, 2, pp. 425 ss.
- MANCINI, S., *La supervisione europea presa sul serio: la controversia sul crocifisso tra margine di apprezzamento e ruolo contro-maggioritario delle Corti*, in *A.I.C.*, gen 2010
- MANCO, M., *Abbigliamento confessionalmente orientato fra diritti di libertà e laicità dello stato*, in *I simboli religiosi tra diritto e culture*, cit., pp. 263 ss.
- MANCO, M., *Esposizione del crocifisso e principio di laicità dello Stato*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2005, 1, pp. 31 ss.
- MANTINEO, A., *Le Università Cattoliche nel diritto della Chiesa e dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1995
- MARANO, V., *Unione Europea ed esperienza religiosa. Problemi e tendenze alla luce della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in *Dir. eccl.*, 2001, I, pp. 879 ss.
- MARCHEI, N., *L'accordo tra Santa Sede e Slovacchia sull'obiezione di coscienza al vaglio del Parlamento europeo*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2007, 1, pp. 203 ss.
- MARCHEI, N., *La giurisprudenza ordinaria in materia penale: le contraddittorie anime del principio di laicità*, in *La laicità del diritto*, cit., pp. 219 ss.
- MARCHEI, N., *"Sentimento religioso" e bene giuridico tra giurisprudenza costituzionale e novella legislativa*, Milano, Giuffrè, 2006
- MARCHESI, A., *I diritti dell'uomo e le Nazioni Unite. Controllo internazionale e attività statali di organi internazionali*, Milano, Franco Angeli, 1996
- MARCHESI, A., *Diritti umani e Nazioni Unite. Diritti, obblighi e garanzie*, Milano Franco Angeli, 2007
- MARGIOTTA BROGLIO, F., *Considerazioni conclusive*, in *Chiese cristiane, pluralismo religioso e democrazia liberale in Europa*, cit., pp. 261 ss.
- MARGIOTTA BROGLIO, F., *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione Europea*, in MARGIOTTA BROGLIO, F. – MIRABELLI, C. – ONIDA, F., *Religioni e sistemi giuridici. Introduzione al diritto ecclesiastico comparato*, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 87 ss.
- MARGIOTTA BROGLIO, F., *In Europa il Vaticano è declassato*, in *Limes*, 2000, I, pp. 153 ss.
- MARGIOTTA BROGLIO, F., *Interesse religioso, sicurezza collettiva e stato di necessità nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, cit., pp. 1283 ss.
- MARGIOTTA BROGLIO, F., *Introduzione*, in *Europa laica e puzzle religioso. Dieci risposte su quel che tiene insieme l'Unione*, cit., pp. 11 ss.
- MARGIOTTA BROGLIO, F., *La legge francese sui simboli religiosi un anno dopo*, in *Islam ed Europa. I simboli religiosi nei diritti del Vecchio continente*, cit., pp. 133 ss.
- MARGIOTTA BROGLIO, F., *Principio costituzionale di laicità e partiti politici islamici nell'ordinamento della Turchia*, in *Riv. st. pol. int.*, 2002, 4, pp. 629 ss.

- MARGIOTTA BROGLIO, F., *La protezione internazionale della libertà religiosa nella Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo*, Milano, Giuffrè, 1967
- MARGIOTTA BROGLIO, F., *Uno scontro tra libertà: la sentenza Otto-Preminger-Institut della Corte europea*, in *Riv. dir. int.*, 1995, pp. 368 ss.
- MARGIOTTA BROGLIO, F., *La tutela della libertà religiosa nell'Unione Europea*, in *Iglesias, confesiones y comunidades religiosas en la Unión Europea*, cit., 1999, pp. 69 ss.
- MARGIOTTA BROGLIO, F. – MIRABELLI, C. – ONIDA, F., *Religioni e sistemi giuridici. Introduzione al diritto ecclesiastico comparato*, Bologna, Il Mulino, 1997
- MARGUENAUD, J.-P., *La Cour européenne des droits de l'homme*, Paris, Dalloz, 1997
- MARGUENAUD, J.-P., *La Cour européenne des droits de l'homme*, Paris, Dalloz, 2002²
- MARIN LOPEZ, M. J., *La reforma del sistema de proteccion de los derechos del hombre en el Consejo de Europa: el Protocolo n° 11 al Convenio europeo de 1950*, in *An. der. int.*, 1995, pp. 169 ss.
- MAROTTA, F., *Gli effetti delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento italiano*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1989, pp. 55 ss.
- MARTINELLI, C., *La questione del crocifisso tra esperienza giurisprudenziale e intervento parlamentare*, in *I simboli religiosi tra diritto e culture*, cit., pp. 147 ss.
- MARTÍNEZ-TORRÓN, J., *El derecho de libertad religiosa en la jurisprudencia en torno al convenio europeo de derechos humanos*, in *An. der. ecl. Est.*, 1986, pp. 403 ss.
- MARTÍNEZ-TORRÓN, J., *La giurisprudenza degli organi di Strasburgo sulla libertà religiosa*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1993, 2, pp. 335 ss.
- MARTÍNEZ-TORRÓN, J., *Libertad de expresión y libertad religiosa en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2008, 1, pp. 15 ss.
- MARTINICO, G. – POLLICINO, O., *The impact of the protection of human rights by the European Courts on the Italian Constitutional Court*, in *Human rights protection in the European legal order: the interaction between the European and the national Courts*, cit., pp. 65 ss.
- MARTINICO, G. – POLLICINO, O., *Report on Italy*, in *The national judicial treatment of the ECHR and the EU laws. A comparative constitutional perspective*, cit., pp. 269 ss.
- MASTROIANNI, R., *I diritti fondamentali dopo Lisbona tra conferme europee e malintesi nazionali*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2010, 4, pp. XXII ss.
- MAZZA, O., *L'esecuzione può attendere: il caso Dorigo e la condanna ineseguibile per accertata violazione della CEDU*, in *Giur. it.*, 2007, 11, pp. 2637 ss.
- MAZZOLA, R., *Chiese cristiane, pluralismo religioso e democrazia liberale*, in *Chiese cristiane, pluralismo religioso e democrazia liberale in Europa*, cit., pp. 21 ss.
- MCCREA, R., *Religion and the public order of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2010
- MCGOLDRICK, D., *Human rights and religion: the Islamic headscarf debate in Europe*, Oxford-Portland, Hart Publishing, 2006
- MCGOLDRICK, D., *Religion in the European public square and in European public life – Crucifixes in the Classroom?*, in *Hum. R. Law Rev.*, 2011, 3, pp. 451 ss.
- MERRILLS, J. G., *The development of international law by the European Court of Human Rights*, Manchester, Manchester University Press, 1988, 1993²
- MILL, J. S., *La libertà (1859)*, trad. it. Torino, Einaudi, 1925
- MINUTOLI, F., *L'abbigliamento indossato in conformità a precetti religiosi nei luoghi pubblici*, in *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, cit.
- MIRABELLI, C., *Il disegno di legge di riforma delle norme sulla libertà religiosa*, in *Dalla legge sui culti ammessi al progetto di legge sulla libertà religiosa (1° marzo 2002)*, cit., pp. 131 ss.
- MIRABELLI, C., *Introduzione*, in *La sentenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo del 20 luglio 2001*, cit., pp. 3 ss.
- MIRABELLI, C., *Riflessioni sulle università di tendenza*, in *Organizzazioni di tendenza e formazione universitaria*, cit., pp. 19 ss.
- MIRATE, S., *La CEDU nell'ordinamento nazionale: quale efficacia dopo Lisbona?*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2010, 5, pp. 1354 ss.
- MIRATE, S., *A new status for the ECHR in Italy: the Italian Constitutional Court and the new 'conventional review' on national laws*, in *Eur. Pub. Law*, 2009, I, pp. 89 ss.
- MONACO, R., *sub Consiglio d'Europa*, in *Enc. dir.*, vol. IX, 1961, pp. 209 ss.
- MONACO, R., *sub Interpretazione. II) Interpretazione delle norme internazionali*, in *Enc. giur.*, vol. XXVII, 1989
- MONACO, R., *Manuale di diritto internazionale pubblico*, Torino, Utet, 1960

- MOR, G. – CAMERLENGO, Q. – VIGEVANI, G. E., *sub Art. 2. Diritto all'istruzione*, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 829 ss.
- MORBIDELLI, G., *Corte costituzionale e Corti europee: la tutela dei diritti (dal punto di vista della Corte del Lussemburgo)*, in *Dir. proc. amm.*, 2006, 2, pp. 285 ss.
- MORELLI, G., *Accettazione incondizionata della giurisdizione della Corte internazionale di giustizia*, in *Riv. dir. int.*, 1983, pp. 94 ss.
- MORVIDUCCI, C., *sub Libertà VIII) Libertà di religione o di convinzioni - Dir. int.*, in *Enc. Giur.*, vol. XIX, 1990
- MORVIDUCCI, C., *La protezione della libertà religiosa nel sistema del Consiglio d'Europa*, in *La tutela della libertà di religione. Ordinamento internazionale e normative confessionali*, cit., pp. 41 ss.
- MOSCARINI, A., *Indennità di espropriazione e valore di mercato del bene: un passo avanti (ed uno indietro) della Consulta nella costruzione del patrimonio costituzionale europeo*, in *Giur. cost.*, 2007, pp. 3525 ss.
- MOSTACCI, E., *La soft law nel sistema delle fonti: uno studio comparato*, Padova, Cedam, 2008
- MUSSELLI, L., *Le norme europee a tutela della libertà religiosa. Problemi di interpretazione*, in *Pol.*, 1975, pp. 306 ss.
- NASCIMBENE, B., *Laicità francese, stranieri e cittadini*, in *La laicità crocifissa? Il nodo costituzionale dei simboli religiosi nei luoghi pubblici*, cit., pp. 225 ss.
- NASCIMBENE, B., *La «nuova» Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *St. iur.*, 1999, 2, pp. 119 ss.
- NASCIMBENE, B., *Violazione "strutturale", violazione "grave" ed esigenze interpretative della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 2006, 3, pp. 645 ss.
- NØRGAARD, C. A. – KRÜGER, H. C., *Interim and conservatory measures under the european system for protection of human rights*, in *Progress in the spirit of human rights*, cit., pp. 109 ss.
- NØRGAARD, C. A. – KRÜGER, H. C., *sub Article 28 §§ 1b et 2*, in *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire*, cit., pp. 661 ss.
- NOWAK, M., *UN Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary*, Kehl am Rhein, N. P. Engel, 2005²
- NUSSBAUM, M., *Minacce velate*, in *Internazionale*, n. 888, 11 marzo 2011, pp. 93 ss.
- O'BOYLE, M., *The reconstruction of the Strasbourg human rights system*, in *Dub. Univ. L. Journ.*, 1992, pp. 4 ss.
- ÖKTEM, E., *La Turquie et les dimensions internationales de la liberté religieuse*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2002, I, pp. 263 ss.
- OLIVIERI, L., *La dottrina del margine di apprezzamento tra sindacato giurisdizionale e giustizia politica*, in *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, cit., pp. 413 ss.
- ONIDA, F., *Il problema delle organizzazioni di tendenza nella direttiva 2000/78/EC attuativa dell'art. 13 del Trattato sull'Unione Europea*, in *Dir. eccl.*, 2001, 1, pp. 905 ss.
- ONIDA, F., *Ultime considerazioni sul caso Lombardi c. Università Cattolica*, in *Oliv.*, giugno 2005
- ÖNOK, M., *Turkish legislation and jurisprudence regarding the wearing of islamic headscarf in the framework of the principle of laicism*, in *Dir. eccl.*, 2005, I, pp. 993 ss.
- ORIGONE, A., *La libertà religiosa e l'ateismo*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, Giuffrè, 1952
- ORSI BATTAGLINI, A., *Il giudice interno "primo" organo di garanzia della Convenzione dei diritti umani*, in *Le garanzie giurisdizionali dei diritti fondamentali*, cit., pp. 190 ss.
- OUALD CHAIB, S., *Ranjit Singh v. France: The UN Committee asks the questions the Strasbourg Court didn't ask in turban case*, in *Strasb. Obs.*, 6 marzo 2012
- OUALD CHAIB, S. – PERONI, L., *Francesco Sessa v. Italy: a dilemma majority religion members will probably not face*, in *Strasb. Obs.*, 5 aprile 2012
- OUALD CHAIB, S. – PERONI, L., *Jakóbski v. Poland: is the Court opening the door to reasonable accommodation?*, in *Strasb. Obs.*, 8 dicembre 2010
- PACE, A., *A che serve la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea? Appunti preliminari*, in *Giur. cost.*, 2011, pp. 139 ss.
- PAHR, W. P., *La dynamique de la Convention européenne des droits de l'homme: la fonction d'information*, in *Hum. R. Law Journ.*, 1969, pp. 199 ss.
- PALMIERI, G. M., *sub Consiglio d'Europa*, in *Enc. giur.*, vol. VIII, 1988
- PALOMBELLA, G., *Diritti umani e diritti fondamentali. Sulle conseguenze di una distinzione concettuale*, in *Soc. dir.*, 2004, pp. 61 ss.
- PALOMBINO, F. M., *La decisione della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso Lautsi: un uso incongruo della nozione di "simbolo passivo"*, in *Soc. it. Dir. int.*, 2011
- PALOMBINO, F. M., *Sulla idoneità del giudicato di Strasburgo a rendere inefficace il contrastante giudicato nazionale*, in *Giur. it.*, 2007, 10, pp. 2283 ss.

- PANARA, C., *Lautsi c. Italy: the display of religious symbols by the State*, in *Eur. Pub. Law*, 2011, 1, pp. 139 ss., sul punto p. 164
- PANEBIANCO, M., *sub Nazioni Unite (ONU)*, in *Enc giur.*, vol. XX, 1990
- PANEBIANCO, M., *sub Organizzazioni internazionali, I) Profili generali*, in *Enc. dir.*, vol. XXII, 1990
- PANZERA, C., *Il bello dell'essere diversi. Corte costituzionale e Corti europee ad una svolta*, in *Forum Quad. cost.*
- PANZERA, C., *Un passo alla volta. A proposito della più recente giurisprudenza costituzionale sulla CEDU*, in *Corte costituzionale e sistema istituzionale*, cit., pp. 299 ss.
- PANZERA, A. F., *Il potere della Corte europea dei diritti dell'uomo di accordare un'equa riparazione alla parte lesa*, in *Riv. dir. eur.*, 1974, pp. 317 ss.
- PAPASTATHIS, C. K., *Stato e Chiesa in Grecia*, in *Stato e Chiesa nell'Unione europea*, cit., pp. 77 ss.
- PARISI, M., *Affermazione di principi in materia religiosa nella giurisprudenza delle Corti di Strasburgo e del Lussemburgo*, in MACRÌ, G. – PARISI, M. – TOZZI, V., *Diritto e religione*, cit., pp. 109 ss.
- PARISI, M., *Il caso Cha'are Shalom Ve Tsedek: un nuovo intervento della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in tema di libertà religiosa*, in *Dir. eccl.*, 2001, 2, pp. 176 ss.
- PARISI, M., *Dalla dichiarazione n. 11 alla futura carta costituzionale dell'Unione europea: quale ruolo per le confessioni religiose nel processo di integrazione europea?*, in *Dir. eccl.*, 2003, 1, pp. 327 ss.
- PARISI, M., *Linee evolutive dell'interpretazione giurisprudenziale dell'art. 9 della Convenzione di Roma. Sviluppi e prospettive per il diritto di libertà religiosa nello spazio giuridico europeo*, in *La libertà di manifestazione del pensiero e la libertà religiosa nelle società multiculturali*, cit., pp. 247 ss.
- PARISI, M., *Orientamenti della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in tema di libertà religiosa*, in *La libertà religiosa in Italia, in Europa e negli ordinamenti sovranazionali*, cit., pp. 109 ss.
- PARISI, M., *Scioglimento di un partito politico ad ispirazione religiosa e garanzia dei diritti fondamentali nelle società democratiche: la Turchia ed il caso Refah Partisi*, in *Dir. fam. pers.*, 2006, 4, pp. 1919 ss.
- PARISI, M., *La sentenza Larissis della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e la tutela della libertà di religione*, in *Dir. eccl.*, 1999, 2, pp. 236 ss.
- PARISI, M., *Simboli e comportamenti religiosi all'esame degli organi di Strasburgo. Il diritto all'espressione dell'identità confessionale tra (presunte) certezze degli organi sovranazionali europei e (verosimili) incertezze dei pubblici poteri italiani*, in *Simboli e comportamenti religiosi nella società plurale*, cit., pp. 147 ss.
- PARISI, M., *Il sistema europeo di relazioni tra gli stati e le organizzazioni religiose: conservazione o innovazione nella prospettiva della Costituzione dell'Unione europea?*, in *Dir. eccl.*, 2005, I, pp. 316 ss.
- PARISI, M., *La tutela giurisdizionale del fenomeno religioso in Europa*, in MACRÌ, G. – PARISI, M. – TOZZI, V., *Diritto ecclesiastico europeo*, cit., pp. 151 ss.
- PARLATO, V., *Le intese con le confessioni religiose. I contenuti*, Torino, Giappichelli, 1996²
- PASQUALI CERIOLI, J., *Il crocifisso "afferma" la laicità, ma il giudice la nega. Commento critico a Tar Veneto, sent. 22 marzo 2005 n. 1110*, in *Simboli e comportamenti religiosi nella società plurale*, cit., pp. 219 ss.
- PASQUALI CERIOLI, J., *Il fattore religioso nel diritto dell'Unione europea*, in LUGLI, M. – PASQUALI CERIOLI, J. – PISTOLESI, I., *Elementi di diritto ecclesiastico europeo. Principi, modelli giurisprudenza*, cit., pp. 3 ss.
- PASQUALI CERIOLI, J., *L'indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose. Contributo allo studio del principio di distinzione degli ordini nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 2006
- PASQUALI CERIOLI, J., *La laicità nella giurisprudenza amministrativa: da principio supremo a «simbolo religioso»*, in *La laicità del diritto*, cit., pp. 261 ss.
- PECES-BARBA MARTINEZ, G., *sub Diritti e doveri fondamentali*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. V, 1990, pp. 139 ss.
- PECES-BARBA MARTINEZ, G., *Sobre el puesto de la Historia en el concepto de los derechos fundamentales*, in *An. der. hum.*, 1986-1987, pp. 219 ss.
- PECES-BARBA MARTINEZ, G., *Teoria dei diritti fondamentali*, a cura di V. FERRARI, Milano, Giuffrè, 1993
- PEDRAZZI, M., *Sviluppi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani in tema di libertà religiosa*, in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, cit., pp. 645 ss.
- PEDULLÀ, L., *Il «gradimento» dell'autorità ecclesiastica costituisce presupposto di legittimità della nomina del docente dell'Università Cattolica del Sacro Cuore*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2005, 3, pp. 788 ss.

- PELLOUX, R., *La Cour européenne des droits de l'homme*, in *Rev. dr. hom.*, 1968, 1, pp. 79 ss.
- PERRINI, F., *La legge n. 12/2006 e l'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento italiano: risultati realizzati e obiettivi da raggiungere*, in *Dir. com. sc. int.*, 2009, 2, pp. 339 ss.
- PERTILE, M., *Libertà di pensiero, di coscienza e di religione*, in *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, cit., pp. 409 ss.
- PETTITI, L.-E., *Le Protocole n° 11 - Bilan et perspectives*, in *Bull. dr. hom.*, 1994, pp. 20 ss.
- PEUKERT, W., *A propos de la réforme du système de protection prévu par la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Rev. univ. dr. hom.*, 1992, pp. 217 ss.
- PICARD, E., *sub Article 26*, in *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire*, cit., pp. 591 ss.
- PIN, A., *Le offese alla religione islamica. La Turchia e la Corte di Strasburgo*, in *Quad. cost.*, 2006, 1, pp. 152 ss.
- PINELLI, C., *sub Art. 17*. Divieto dell'abuso di diritto, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 455 ss.
- PINELLI, C., *I diritti fondamentali in Europa fra politica e giurisprudenza*, in *Pol. dir.*, 2008, 1, pp. 59 ss.
- PINELLI, C., *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione. I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e l'ordinamento comunitario*, in *Foro it.*, 2001, 5, pp. 194 ss.
- PINELLI, C., *Sul trattamento giurisdizionale della CEDU e delle leggi con essa confliggenti*, in *Giur. cost.*, 2007, pp. 3518 ss.
- PIRRONE, P., *Il caso Papamichalopoulos dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo: restitutio in integrum ed equa soddisfazione*, in *Riv. dir. int.*, 1997, pp. 152 ss.
- PIRRONE, P., *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, Milano, Giuffrè, 2004
- PISILLO MAZZESCHI, R., *sub Art. 35*. Condizioni di ricevibilità. I, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 579 ss.
- PISTOLESI, I., *La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo: profili istituzionali e normativi*, in LUGLI, M. – PASQUALI CERIOLI, J. – PISTOLESI, I., *Elementi di diritto ecclesiastico europeo. Principi, modelli, giurisprudenza*, cit., pp. 43 ss.
- PISTOLESI, I., *Le procedure*, in LUGLI, M. – PASQUALI CERIOLI, J. – PISTOLESI, I., *Elementi di diritto ecclesiastico europeo. Principi, modelli, giurisprudenza*, cit., pp. 55 ss.
- PISTOLESI, I., *La specialità del sistema della CEDU*, in LUGLI, M. – PASQUALI CERIOLI, J. – PISTOLESI, I., *Elementi di diritto ecclesiastico europeo. Principi, modelli, giurisprudenza*, cit., pp. 63 ss.
- PIZZORUSSO, A., *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, Il Mulino, 2002
- PIZZORUSSO, A., *La produzione normativa in tempi di globalizzazione*, in *A.I.C.*, luglio 2008
- POCAR, F., *La trattazione dei ricorsi ricevibili davanti alla Commissione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. int.*, 1972, pp. 223 ss.
- POLLICINO, O., *Margine di apprezzamento, art. 10, c. 1, Cost. e bilanciamento "bidirezionale": evoluzione o svolta nei rapporti tra diritto interno e diritto convenzionale nelle due decisioni nn. 311 e 317 del 2009 della Corte costituzionale?*, in *Forum Quad. cost.*, dic. 09
- POLLICINO, O. – SCIARABBA, V., *La Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte di giustizia nella prospettiva della giustizia costituzionale*, in *Forum Quad. cost.*, aprile 2010, pp. 28 s.
- POLZER, M. – DEVETAK, S. – TOPLAK, L. – UNGER, F. – EDER, M., *Religion and european integration. Religion as a factor of stability and development in South Eastern Europe*, Weimar, Edition Weimar, 2007
- PRANDI, M., *La laicità contesa. Aspetti della crisi politica turca nella prospettiva del diritto ecclesiastico europeo*, in *St. Ch.*, novembre 2008
- PROSPERI, F., *La tutela dei diritti umani tra teoria generale e ordinamento comunitario*, Torino, Giappichelli, 2009
- PUGIOTTO, A., *Sul crocifisso la Corte costituzionale pronuncia un'ordinanza pilatesca*, in *Forum Quad. cost.*
- PUNZI NICOLÒ, A. M., *sub Università confessionali*, in *Enc. dir.*, vol. XLV, 1992, pp. 858 ss.
- PUSTORINO, P., *L'interpretazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nella prassi della Commissione e della Corte di Strasburgo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 1998
- PUSTORINO, P., *Sull'applicabilità diretta e la prevalenza delle norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento italiano*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1995, pp. 23 ss.
- RAIMONDI, G., *sub Art. 30*. Rimessione alla Grande Camera, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 529 ss.

- RAIMONDI, G., *sub Art. 34. Ricorsi individuali*, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 559 ss.
- RAIMONDI, G., *sub Art. 35. Condizioni di ricevibilità. III*, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 616 ss.
- RAIMONDI, G., *sub Art. 36. Intervento di terzi*, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 627 ss.
- RAIMONDI, G., *Il Consiglio d'Europa e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2008²
- RAIMONDI, G., *Effetti del diritto della Convenzione e delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1998, pp. 428 ss.
- RAIMONDI, G., *Nuove disposizioni in materia di esecuzione delle sentenze della Corte europea: una buona legge*, in *Dir. uomo cron. batt.*, 2006, 1, pp. 75 ss.
- RAIMONDI, G., *Il Protocollo n. 11 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: una Corte unica per la protezione dei diritti dell'uomo in Europa*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1994, pp. 61 ss.
- RAIMONDI, G. – DE BOER-BUQUICCHIO, M., *sub Art. 38. Esame in contraddittorio del caso e procedura di regolamento amichevole*, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 643 ss.
- RAIMONDI, G. – DE BOER-BUQUICCHIO, M., *sub Art. 39. Conclusione di un regolamento amichevole*, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 643 ss.
- RANDAZZO, A., *Brevi note a margine della sentenza n. 80 del 2011 della Corte costituzionale*, in *Cons. onl.*, 2011
- RANDAZZO, B., *Diversi ed eguali. Le confessioni religiose davanti alla legge*, Milano, Giuffrè, 2008
- RANDAZZO, B., *Equa riparazione e ragionevole durata del processo: giurisprudenza italiana ed europea a confronto*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2003, 1, pp. 175 ss.
- RANDAZZO, B., *Giudici comuni e Corte europea dei diritti*, in *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, cit., pp. 217 ss.
- RANDAZZO, B., *Il giudizio dinanzi alla Corte europea dei diritti: un nuovo processo costituzionale*, in *A.I.C.*, 2011, 4, 29 novembre 2011
- RANDAZZO, B., *Laicità «positiva» e crocifisso nelle aule scolastiche: incostituzionalità dell'obbligo di esposizione e incostituzionalità dell'obbligo di rimozione*, in *Quad. cost.*, 2004, 4, pp. 841 ss.
- RANDAZZO, B., *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, in *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana. Avvicinamenti, dialoghi, dissonanze*, cit., pp. 295 ss.
- RAVÀ, A., *Contributo allo studio dei diritti individuali e collettivi di libertà religiosa nella Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1959
- RAVAUD, C., *sub Article 21, sub Article 23*, in *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire*, cit., rispettivamente pp. 555 ss., 559 ss., 567 ss.
- REID, K., *A practitioner's guide to the European Convention on Human Rights*, London, Sweet & Maxwell, 1998
- REID, K., *A practitioner's guide to the European Convention on human rights*, Londra, Sweet & Maxwell, 2004²
- RENUCCI, J.-F., *Droit européen des droits de l'homme*, Paris, LGDJ, 2007
- REPETTO, G., *Argomenti comparativi e diritti fondamentali in Europa. Teorie dell'interpretazione e giurisprudenza sovranazionale*, Napoli, Jovene, 2011
- REPETTO, G., *La Corte costituzionale respinge l'ipotesi di "revisione europea": un'occasione mancata?*, in *Cass. pen.*, 2008, pp. 929 ss.
- REPETTO, G., *Diritti fondamentali e sovranità nello stato costituzionale chiuso. Prime osservazioni critiche sulla sentenza n. 349 del 2007 della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 2007, pp. 309 ss.
- RESS, G., *sub Article 54*, in *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire*, cit., pp. 857 ss.
- RESS, G., *The effects of judgments and decisions in domestic law*, in *The european system for the protection of human rights*, cit., pp. 801 ss.
- RICCA, M., *Chi vuole il crocifisso? Domande semplici, democrazia interculturale, fede personale*, in *St. Ch.*, novembre 2009
- RIDOLA, P., *sub Art. 11. Libertà di riunione e di associazione*, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 351 ss.
- RIDOLA, P., *sub Associazione I) Libertà di associazione*, in *Enc. giur.*, vol. III, Roma, 1988
- RIGAUX, F., *La liberté d'expression et ses limites*, in *Rev. trim. dr. hom.*, 1995, pp. 401 ss.
- RINGELHEIM, J., *Athéisme et liberté de conscience en droit international des droits de l'homme*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2011, 1, pp. 33 ss.

- RINGELHEIM, J., *Rights, religion and the public sphere: the European Court of Human Rights in search of a theory?*, in *Law, State and religion in the new Europe. Debates and dilemmas*, cit.
- ROBBERS, G., *Europa e religione: la dichiarazione sullo status delle Chiese e delle organizzazioni non confessionali nell'atto finale del Trattato di Amsterdam*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1998, 2, pp. 393 ss
- ROBERTSON, A. H., *Human rights in Europe: being an account of the European Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms signed in Rome on 4 November 1950, of the Protocols thereto and of the machinery created thereby, the European Commission of Human Rights and the European Court of Human Rights*, Manchester, Manchester University Press, 1977
- ROBERTSON, A. H. – MERRILLS, J. E., *Human rights in Europe*, Manchester, Manchester University Press, 1994
- RODOTÀ, S., *sub Art. 42*, in *Comm. Cost., Rapporti economici*, t. II, 1982, pp. 69 ss.
- RODOTÀ, S., *La battaglia su un simbolo*, in *Rep.*, 4 novembre 2009, p. 1
- ROGGE, K., *sub Artikel 27*, in *Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention*, cit., pp. 17 ss.
- ROMBOLI, R., *Nota redazionale a Corte cost.*, sentt. 24 ottobre 2007, nn. 348 e 349, in *Foro it.*, 2008, I, cc. 39 ss.
- RONCHI, P., *Crucifixes, margin of appreciation and consensus: the Grand Chamber ruling in Lautsi v Italy*, in *Eccl. Law Journ.*, 2011, 3, pp. 287 ss.
- ROSSI, E., *Laicità e simboli religiosi*, in *Problemi pratici della laicità agli inizi del secolo XXI*, cit., pp. 325 ss.
- ROWE, N. – SCHLETTE, V., *The protection of human rights in Europe after the eleventh Protocol to the ECHR*, in *Eur. Law Rev.*, 1998, pp. 3 ss.
- ROZAKIS, C., *Il giudice europeo come comparatista*, in *Giudici e diritto straniero. La pratica del diritto comparato. Il giudice come comparatista*, cit., pp. 449 ss.
- ROZNAI, Y. – YOLCU, S., *An unconstitutional constitutional amendment - The turkish perspective: a comment on the turkish Constitutional Court's headscarf decision*, in *Int. Journ. Const. Law*, 2012, 1, pp. 175 ss.
- RUFFINI, F., *Corso di diritto ecclesiastico italiano. La libertà religiosa come diritto pubblico soggettivo*, Torino, Fratelli Bocca, 1924
- RUGGERI, A., *Applicazioni e disapplicazioni dirette della CEDU (lineamenti di un "modello" internamente composito)*, in *Forum Quad. cost.*, 28 febbraio 2011
- RUGGERI, A., *La cedevolezza della cosa giudicata all'impatto con la Convenzione europea dei diritti umani... ovverossia quando la certezza del diritto è obbligata a cedere alla certezza dei diritti*, in *A.I.C.*, 2011, 2, pp. 12 ss.
- RUGGERI, A., *Conferme e novità in tema di rapporti tra diritto interno e CEDU*, in *Quad. cost.*, 2010, 2, pp. 418 ss.
- RUGGERI, A., *La Corte costituzionale "equilibrata", tra continuità e innovazione, sul filo dei rapporti con la Corte EDU*, in *Oss. eur.*, ottobre 2011
- RUGGERI, A., *La Corte fa il punto sul rilievo interno della CEDU e della Carta di Nizza-Strasburgo (a prima lettura di Corte cost. n. 80 del 2011)*, in *Forum Quad. cost.*, marzo 2011
- RUGGERI, A., *Rapporti tra Corte costituzionale e Corti europee, bilanciamenti interordinamentali e "controlimiti" mobili, a garanzia dei diritti fondamentali*, in *A.I.C.*, 2011, 1
- RUGGERI, A., *Sistema integrato di fonti, tecniche interpretative, tutela dei diritti fondamentali*, in *A.I.C.*, luglio 2009
- RYSSDAL, R., *Quelques réflexions sur la nouvelle Cour européenne des droits de l'homme*, in *Scritti in onore di Guido Gerin*, cit., pp. 389 ss.
- SACCUCCI, A., *Le misure provvisorie nella protezione internazionale dei diritti umani*, Torino, Giappichelli, 2006
- SADURSKI, W., *Partnering with Strasbourg: constitutionalisation of the European Court of Human Rights, the accession of central and east european States to the Council of Europe, and the idea of pilot judgments*, in *Hum. R. Law Rev.*, 2009, 3, pp. 397 ss.
- SALERNO, F., *Le modifiche strutturali apportate dal protocollo n. 14 alla procedura della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 2006, 2, pp. 377 ss.
- SANSONETIS, N., *sub Article 19*, in *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire*, cit., pp. 529 ss.
- SAPIENZA, R., *Ancora sulla questione del crocifisso nelle aule italiane*, in *Soc. it. Dir. int.*, 2011
- SAPIENZA, R., *Il diritto a un ricorso effettivo nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. int.*, 2001, 2, pp. 277 ss.

- SAPIENZA, R., *Il diritto all'istruzione nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. giur. scuola*, 1995, pp. 935 ss.
- SAPIENZA, R., *L'interpretazione della Convenzione tra margine d'apprezzamento statale e vincolo di interpretazione conforme. Profili sistematici*, in *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il giudice italiano*, cit., pp. 169 ss.
- SAPIENZA, R., *Sul margine d'apprezzamento statale nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. int.*, 1991, 3, pp. 571 ss.
- SARACINO, R., *Il caso Agga c. Grecia. Una nuova tappa nell'elaborazione di una giurisprudenza CEDU sulla libertà religiosa*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2004, 2, pp. 575 ss.
- SCERBO, A., *Simboli religiosi e laicità a partire dal caso Lautsi v. Italy*, in *St. Ch.*, novembre 2010
- SCHABAS, W., *sub Article 64*, in *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire*, cit., pp. 923 ss.
- SCHERMERS, H., *Adaptation of the 11th Protocol to the European Convention on Human Rights*, in *Eur. Law Rev.*, 1995, pp. 559 ss.
- SCHERMERS, H., *The eleventh Protocol to the European Convention on Human Rights*, in *Eur. Law Rev.*, 1994, pp. 367 ss.
- SCHERMERS, H., *The European Court of Human Rights after the merger*, in *Eur. Law Rev.*, 1993, pp. 493 ss.
- SCHERMERS, H., *The new European Court of Human Rights*, in *Comm. Mark. L. Rev.*, 1998, pp. 3 ss.
- SCIARABBA, V., *Nuovi punti fermi (e questioni aperte) nei rapporti tra fonti e corti nazionali ed internazionali*, in *Giur. cost.*, 2007, pp. 3579 ss.
- SCIARABBA, V., *Il problema dell'intangibilità del giudicato tra Corte di Strasburgo, giudici comuni, Corte costituzionale e... legislatore?*, in *Forum Quad. cost.*, maggio 2008
- SCOVAZZI, T., *Libertà di religione e testimoni di Geova secondo due sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'uomo*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1994, 3, pp. 719 ss.
- SCOVAZZI, T., *Un luogo di culto non autorizzato*, in *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, cit., pp. 442 ss.
- SCOVAZZI, T., *L'osso duro del proselitismo*, in *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, cit., pp. 433 ss.
- SCOVAZZI, T., *La protezione della morale come limite all'esercizio dei diritti umani (e come causa di scivoloni)*, in *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, cit., pp. 451 ss.
- SCOVAZZI, T., *Una seconda sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla libertà di religione in Grecia*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1997, III, pp. 753 ss.
- SELVAGGI, E., *Le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo e il giudicato nazionale: conflitto non risolvibile?*, in *Cass. pen.*, 2006, 10, pp. 3171 ss.
- SEN, A., *L'idea di giustizia*, Milano, Mondadori, 2010
- SEPE, O., voce *Università degli Studi. I) Diritto pubblico*, in *Enc. giur.*, vol. XXXII, 1994
- SERGES, G., *sub Art. 117, 1° co.*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., vol. III, pp. 2213 ss.
- SERRA, G., *Il Consiglio d'Europa alla ricerca di una definizione di «rule of law». Sul rapporto della Commissione di Venezia «on the rule of law» del 4 aprile 2011*, in *A. I. C.*, 27 settembre 2011
- SEVERI, F. S., *L'Università Cattolica del Sacro Cuore davanti ai giudici*, in *Dir. eccl.*, 1973, II, pp. 163 ss.
- SHARPE, J., *sub Article 50*, in *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire*, cit., pp. 809 ss.
- SICO, L., *Integrazione europea ed evoluzione della disciplina giuridica italiana della tutela dei diritti fondamentali*, in *Integrazione europea e società multi-etnica. Nuove dimensioni della libertà religiosa*, cit., pp. 111 ss.
- SMET, S., *Lautsi v. Italy: the argument from neutrality*, in *Strasb. Obs.*, marzo 2011
- SONELLI, S., *La doppia istanza di giudizio secondo l'undicesimo protocollo alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. int.*, 1995, pp. 345 ss.
- SORRENTINO, F., *I diritti fondamentali in Europa dopo Lisbona (considerazioni preliminari)*, in *Corr. giur.*, 2010, 2, pp. 145 ss.
- SORRENTINO, F., *La tutela multilivello dei diritti*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2005, pp. 79 ss.
- SOTTIAUX, S. – RUMMENS, S., *Concentric democracy: resolving the incoherence in the European Court of Human Rights' case law on freedom of expression and freedom of association*, in *Int. Journ. Const. Law*, 2012, 1, pp. 106 ss.
- SOYER, J.-C. – DE SALVIA, M., *sub Article 6*, in *La Convention européenne des droits de l'homme: commentaire*, cit., pp. 239 ss.
- SPERDUTI, G., *La Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo e il suo sistema di garanzie*, in *Riv. dir. int.*, 1963, pp. 161 ss.

- SPERDUTI, G., *sub Diritti umani (Protezione internazionale dei)*, in *Enc. dir.*, vol. XII, 1964, pp. 807 ss.
- SPERDUTI, G., *Sulla presentazione dei ricorsi individuali davanti alla Commissione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. int.*, 1974, pp. 531 ss.
- STARACE, V., *sub Art. 33. Ricorsi interstatali*, in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 553 ss.
- STARACE, V., *La competenza della Corte internazionale di giustizia in materia contenziosa*, Napoli, Jovene, 1970
- STARACE, V., *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e l'ordinamento italiano*, Bari, Levante, 1992
- STARACE, V., *sub Corte internazionale di giustizia*, in *Enc. giur.*, vol. IX, 1988
- STARACE, V., *La jurisdiction obligatoire de la Cour européenne des droits de l'homme*, in *Les clauses facultatives de la Convention européenne des droits de l'homme*, cit., pp. 225 ss.
- STONE SWEET, A., *Sur la Constitutionnalisation de la Convention européenne des droits de l'homme: cinquante ans après son installation. La Cour européenne des droits de l'homme conçue comme une cour constitutionnelle*, in *Rev. trim. dr. hom.*, 2009, pp. 924 ss.
- SUDRE, F., *Les grands arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Que sais-je?*, Paris, Dalloz, 1997
- SUDRE, F., *La réforme du mécanisme de contrôle de la Convention des droits de l'homme: le Protocole no. 11 additionnel*, in *Sem. jur.*, 1995, pp. 231 ss.
- SULLIGER, D., *L'épuisement des voies de recours internes en droit international général et dans la Convention européenne des droits de l'homme*, Lausanne, Impr. des Arts et Métiers, 1979
- SUNDBERG, F., *sub Art. 41. Equa soddisfazione* (trad. di G. Raimondi), in *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 777 ss.
- SZYMCZAK, D., *La Convention européenne des droits de l'homme et le juge constitutionnel national*, Brussels, Bruylant, 2006
- TAHZIB, B. G., *Freedom of religion or belief: ensuring effective international legal protection*, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 1996
- TALAMANCA, A., *sub Università degli studi. II) Università e Istituti superiori di istruzione confessionali*, in *Enc. giur.*, vol. XXXII, 1994
- TAMPIERI, M., *Illecito internazionale e previo esaurimento dei ricorsi interni nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Le garanzie giurisdizionali dei diritti fondamentali*, cit., pp. 235 ss.
- TANZARELLA, P., *Il margine di apprezzamento*, in *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, cit., pp. 145 ss.
- TAVERNIER, P., *sub Article 15*, in *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire*, cit., pp. 489 ss.
- TAVERNIER, P., *Quelle Europe pour les droits de l'homme? La Cour de Strasbourg et la réalisation d'une "Union plus étroite"*, Brussels, Bruylant, 1996
- TAWIL, E., *La libertà religiosa nel diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Dir. rel.*, 2011, 1, pp. 187 ss.
- TEDESCHI, M., *Manuale di diritto ecclesiastico*, Torino, Giappichelli, 2004³
- TEGA, D., *La Cedu e l'ordinamento italiano*, in *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, cit., pp. 67 ss.
- TEGA, D., *Cercando un significato europeo di laicità: la libertà religiosa nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti*, in *Quad. cost.*, 2010, 4, pp. 799 ss.
- TEGA, D., *La libertà religiosa e il principio di laicità nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, in *La laicità crocifissa? Il nodo costituzionale dei simboli religiosi nei luoghi pubblici*, cit., pp. 298 ss.
- TEGA, D., *Il Parlamento francese approva la legge "anti-velo"*, in *Quad. cost.*, 2004, pp. 398 ss.
- TEN NAPEL, H.-M. Th. D. – THEISSEN, F. H. K., *The European Court of Human Rights on religious symbols in public institutions – A comparative perspective: maximum protection of the freedom of religion through judicial minimalism?*, in *Law and Religion in the 21st Century. Relations between States and religious communities*, cit., pp. 313 ss.
- TERRASI, A., *Il giudice amministrativo e l'applicabilità diretta della CEDU all'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Dir. um. dir. int.*, 2010, 3, pp. 682 ss.
- TESTA BAPPENHEIM, S., *Fenotipi della laicità costituzionale in Turchia (Türkiye Cumhuriyeti)*, in *Dir. rel.*, 2007, 2, pp. 151 ss.
- THORSON PLESNER, I., *The ECtHR between fundamentalist and liberal secularism*, in *Strasb. Cons.*, 2005
- TIRABASSI, M., *Alcuni Paesi europei a confronto: burqa e spazio pubblico tra leggi e iniziative legislative*, in *Quad. dir. pol. ecl.*, 2011, 2, pp. 351 ss.

- TOMKINS, A., *The Committee of Ministers: its roles under the European Convention on Human Rights*, in *Eur. H. R. Law Rev.*, 1995, pp. 50 ss.
- TOSCANO, M., *La lezione di Strasburgo: i casi Lombardi Vallauri e Lautsi*, in *Dir. eccl.*, 2009, 3-4, pp. 505 ss.
- TOSCANO, M., *Nuovi segnali di crisi: i casi Lombardi Vallauri e Lautsi davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *St. Ch.*, maggio 2010
- TOSCANO, M., *La sentenza Lautsi e altri c. Italia della Corte europea dei Diritti dell'Uomo*, in *St. Ch.*, ottobre 2011
- TOZZI, V., *La cooperazione per mezzo di accordi fra Stato e confessioni religiose ed i principi di specialità ed uguaglianza*, in *Dir. eccl.*, 1990, 1, pp. 122 ss.
- TOZZI, V., *Fasi e mezzi per l'attuazione del disegno costituzionale di disciplina giuridica del fenomeno religioso*, in *St. Ch.*, maggio 2007
- TOZZI, V., *Patti e diversità di fini fra Stato e confessioni religiose*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1987, pp. 169 ss.
- TOZZI, V., *Persone, Chiese e Stati nell'evoluzione del fenomeno europeo*, in *Le organizzazioni religiose nel processo costituente europeo*, cit., pp. 9 ss.
- TRECHSEL, S., *sub Article 27*, in *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire*, cit., pp. 621 ss.
- TRECHSEL, S., *sub Article 28 § 1a, sub Article 29, sub Article 30*, in *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire*, cit., rispettivamente pp. 649 ss., 681 ss., 687 ss.
- TRECHSEL, S., *sub Article 31*, in *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire*, cit., pp. 691 ss.
- TRECHSEL, S., *Sulla riforma del sistema europeo di protezione dei diritti dell'uomo*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1993, pp. 640 ss.
- TULKENS, F., *The European Convention on Human Rights and Church-State relations. Pluralism vs pluralism*, in *St. Ch.*, febbraio 2011
- UBERTAZZI, G. M., *L'accertamento della violazione della Convenzione europea come "equa soddisfazione" alla parte lesa*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1988, pp. 75 ss.
- VALENTI, A. M., *Il protocollo n. 11 alla Convenzione europea per la protezione dei diritti dell'uomo: ancora una soluzione di compromesso?*, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 2000, 2, pp. 397 ss.
- VALTICOS, N., *sub Article 11*, in *La Convention européenne des droits de l'homme: commentaire*, cit., pp. 419 ss.
- VAN AALDEREN, M., *L'eredità di Atatürk e il velo islamico*, in *Asp.*, 2008, n. 42, pp. 105 ss.
- VAN DROOGHENBROECK, S., *La proportionnalité dans le droit de la Convention européenne des droits de l'homme. Prendre l'idée simple au sérieux*, Bruxelles, Bruylant, 2001
- VARNIER, G. B., *Laicità, radici cristiane e regolamentazione del fenomeno religioso nella dimensione dell'U.E.*, in *St. Ch.*, giugno 2008
- VASAK, K., *La Convention européenne des droits de l'homme*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1964
- VELU, J. – ERGEC, R., *La Convention européenne des droits de l'homme*, Brussels, Bruylant, 1990
- VENTURA, M., *Diritto ecclesiastico e Europa. Dal church and state al law and religion*, in *Il nuovo volto del diritto ecclesiastico italiano*, cit., pp. 191 ss.
- VENTURA, M., *La guerra globale dei simboli religiosi*, in *Corr. Sera*, 27 gennaio 2010, p. 2
- VENTURA, M., *La laicità dell'Unione europea. Diritti, mercato, religione*, Torino, Giappichelli, 2001
- VENTURA, M., *Law and religion issues in Strasbourg and Luxembourg: the virtues of European Courts (conference paper)*, in *RW*, novembre 2011
- VENTURA, M., *La religione tra Corte costituzionale e giurisdizioni europee*, in *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, cit., pp. 367 ss.
- VENTURA, M., *Religious pluralism and human rights in Europe. Equality in the regulation of religion*, in *Religious pluralism and human rights in Europe: where to draw the line?*, cit., pp. 119 ss.
- VERDOODT, A., *Naissance et signification de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme*, Louvain-Paris, Warny, 1964
- VERMEULEN, B., *Freedom of thought, conscience and religion (Article 9)*, in *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, cit., 2006⁴
- VILLANI, U., *I diritti fondamentali tra Carta di Nizza, Convenzione europea dei diritti dell'uomo e progetto di Costituzione europea*, in *Dir. Un. eur.*, 2004, pp. 102 ss.
- VILLATA, R., *sub Inammissibilità e improcedibilità. III) Procedimento e processo amministrativo*, in *Enc. giur.*, vol. XVI, 1989
- VITALE, A., *Scuola e fattore religioso*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1989, 1, pp. 99 ss.
- VITALI, E. G., *A proposito delle intese: crisi o sviluppo?*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1997, 1, pp. 93 ss.

- VITALI, E. G., *Accordi con le confessioni e principio di uguaglianza*, in *Studi in memoria di Mario Petroncelli*, Napoli, Jovene, 1989, vol. II, pp. 943 ss.
- VON BOGDANDY, A., *Comunità di diritti fondamentali come meta dell'integrazione? I diritti fondamentali e la natura dell'Unione europea*, in *Dir. pubbl.*, 2001, pp. 849 ss.
- VON BOGDANDY, A., *The European Union as a human rights organization? European rights and the core of the European Union*, in *Comm. Mark. L. Rev.*, 2000, pp. 1307 ss.
- VOYATSI, P., *La liberté de religion dans une société pluraliste: évolution de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, in *Ann. int. dr. hom.*, 2010, 5, pp. 439 ss.
- WALTER, C., *sub Religion or belief, Freedom of. International protection*, in *M.P.E.P.I.L.*, 2009
- WEILER, J. H. H., *Il crocifisso a Strasburgo: una decisione "imbarazzante"*, in *Quad. cost.*, 2010, 1, pp. 148 ss.
- WILDHABER, L., *A constitutional future for the European Court of Human Rights?*, in *Hum. R. Law Journ.*, 2002, 5-7, pp. 162 ss. (edito anche in francese con il titolo *Un avenir constitutionnel pour la Cour européenne des droits de l'homme?*, in *Rev. univ. dr. hom.*, 2002, pp. 4 ss.)
- WILDHABER, L., *Right to education and parental rights*, in *The european system for the protection of human rights*, cit., pp. 531 ss.
- WRIGHT, L., *Scientology a Hollywood*, in *Int.*, 939 (9 marzo 2012), pp. 42 ss.
- ZAGREBELSKY, G., *Il diritto mite. Legge, diritti, giustizia*, Torino, Einaudi, 1992
- ZAGREBELSKY, V., *La Corte europea dei diritti dell'uomo e i diritti nazionali*, in *I costituzionalisti e la tutela dei diritti in Europa*, cit., pp. 719 ss.
- ZAGREBELSKY, V., *Relazione*, in *"I diritti umani nella prospettiva transnazionale". Le giurisdizioni a contatto con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 55 ss.
- ZANGHÌ, C., *sub Commissione europea dei diritti dell'uomo*, in *Enc. giur.*, vol. VII, 1988
- ZANGHÌ, C., *sub Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Enc. giur.*, vol. IX, 2002
- ZANGHÌ, C., *La Corte costituzionale risolve un primo contrasto con la Corte europea dei diritti dell'uomo ed interpreta l'art. 117 della Costituzione: le sentenze nn. 348 e 349 del 2007*, in *Forum Quad. cost.*
- ZANGHÌ, C., *sub Corte europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Enc. giur.*, vol. IX, 1988
- ZANGHÌ, C., *sub Diritti dell'uomo (protezione internazionale dei)*, in *Enc. giur.*, vol. XI, 1989
- ZANGHÌ, C., *La libertà di espressione nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo e nel Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici*, in *Riv. dir. int.*, 1969, pp. 295 ss.
- ZANGHÌ, C., *La nuova Corte per i diritti dell'uomo prevista nel Protocollo n. 11: riesame delle decisioni ed imparzialità dei giudici*, in *Scritti in onore di Giuseppe Vedovato*, cit., pp. 679 ss.
- ZANGHÌ, C., *Osservazioni sulla composizione della Commissione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. eur.*, 1974, pp. 329 ss.
- ZANICHELLI, M., *Il significato dei diritti fondamentali*, in *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, cit., pp. 507 ss.
- ZANNOTTI, L., *Quando manca la libertà nella scuola. Una riflessione dopo l'ennesimo caso di dissenso dentro l'Università cattolica*, in *Dir. eccl.*, 1999, I, pp. 1057 ss.
- ZONCA, S. – PERSANO, F., *La tutela della libertà religiosa nel sistema internazionale di salvaguardia dei diritti fondamentali dell'uomo*, in *Diritti dell'uomo e libertà religiosa*, cit., pp. 49 ss.
- ZUCCA, L., *A comment on Lautsi*, in *EJILtalk*, marzo 2011
- ZUCCA, L., *Law v. Religion*, in *Law, State and religion in the new Europe. Debates and dilemmas*, cit.
- ZWART, T., *The admissibility of human rights petitions. The case law of the European Commission of Human Rights and the Human Rights Committee*, Dordrecht-Boston-London, Martinus Nijhoff Publishers, 1994

CONVENZIONE EUROPEA PER LA SALVAGUARDIA DEI DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTÀ FONDAMENTALI¹

Art. 1 – *Obbligo di rispettare i diritti dell'uomo.*

Le Alte Parti Contraenti riconoscono ad ogni persona soggetta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà definiti al Titolo I della presente Convenzione.

TITOLO I DIRITTI E LIBERTÀ

Art. 2 – *Diritto alla vita.*

1. Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge. Nessuno può essere intenzionalmente privato della vita, salvo che in esecuzione di una sentenza capitale pronunciata da un tribunale, nei casi in cui il delitto sia punito dalla legge con tale pena.

2. La morte non è considerata inflitta in violazione di questo articolo quando derivasse da un ricorso alla forza reso assolutamente necessario:

- a) per assicurare la difesa di qualsiasi persona da una violenza illegittima;
- b) per eseguire un arresto legale o per impedire l'evasione di una persona legalmente detenuta;
- c) per reprimere, in modo conforme alla legge, una sommossa o una insurrezione.

Art. 3 – *Divieto della tortura.*

Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti.

Art. 4 – *Divieto di schiavitù e del lavoro forzato.*

1. Nessuno può essere tenuto in condizioni di schiavitù o di servitù.

2. Nessuno può essere costretto a compiere un lavoro forzato o obbligatorio.

3. Non è considerato "lavoro forzato o obbligatorio" ai sensi del presente articolo:

- a) ogni lavoro normalmente richiesto ad una persona detenuta alle condizioni previste dall'articolo 5 della presente Convenzione o durante il periodo di libertà condizionale;
- b) ogni servizio di carattere militare o, nel caso di obiettori di coscienza nei paesi nei quali l'obiezione di coscienza è riconosciuta legittima, un altro servizio sostitutivo di quello militare obbligatorio;
- c) ogni servizio richiesto in occasione di calamità che pongono in pericolo la vita o il benessere della comunità;
- d) ogni lavoro o servizio che faccia parte dei normali doveri civici.

Art. 5 – *Diritto alla libertà e alla sicurezza.*

1. Ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza. Nessuno può essere privato della libertà salvo che nei casi seguenti e nei modi previsti dalla legge:

¹ Il testo italiano della Convenzione, qui riprodotto, è quello contenuto nella legge di esecuzione 4 agosto 1955, n. 848 («*Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952*», pubbl. in G.U. 24 settembre 1955, n. 221) e successive modifiche, che differisce in alcuni punti – senza tuttavia che tali piccole discrasie incidano sensibilmente sulla sostanza – da quello comunemente utilizzato all'interno della piattaforma divulgativa del Consiglio d'Europa e della Corte di Strasburgo (in primo luogo, sul sito internet http://www.echr.coe.int/echr/Homepage_EN).

Si tratta, in ogni caso, di fonte a rilevanza esclusivamente interna, posto che le uniche versioni linguistiche ufficiali della Convenzione sono quelle redatte in lingua inglese e francese.

- a) se è detenuto legittimamente in seguito a condanna da parte di un tribunale competente;
 - b) se è stato oggetto di un arresto o di una detenzione legittima per inosservanza di un provvedimento legittimamente adottato da un tribunale ovvero per garantire l'esecuzione di un obbligo imposto dalla legge;
 - c) se è stato arrestato o detenuto per essere tradotto dinanzi all'autorità giudiziaria competente quando vi sono fondati motivi per sospettare che abbia commesso un reato o ci sono fondati motivi per ritenere necessario di impedirgli di commettere un reato o di fuggire dopo averlo commesso;
 - d) se si tratta della detenzione legittima di un minore, decisa per sorvegliare la sua educazione, o di sua legale detenzione al fine di tradurlo dinanzi all'autorità competente;
 - e) se si tratta della detenzione legittima di una persona per prevenire la diffusione di una malattia contagiosa, di un alienato di mente, di un alcoolizzato, di un tossicodipendente o di un vagabondo;
 - f) se si tratta dell'arresto o della detenzione legittima di una persona per impedirle di entrare clandestinamente nel territorio, o di una persona contro la quale è in corso un procedimento di espulsione o di estradizione.
2. Ogni persona che venga arrestata deve essere informata al più presto e in una lingua a lei comprensibile dei motivi dell'arresto e degli addebiti contestati.
3. Ogni persona arrestata o detenuta nelle condizioni previste dal paragrafo 1, lettera c) del presente articolo, deve essere tradotta al più presto dinanzi a un giudice o a un altro magistrato autorizzato dalla legge ad esercitare funzioni giudiziarie e ha diritto di essere giudicata entro un termine ragionevole o di essere posta in libertà durante il procedimento. La scarcerazione può essere subordinata ad una garanzia che assicuri la comparizione della persona all'udienza.
4. Ogni persona privata della libertà mediante arresto o detenzione ha il diritto di presentare un ricorso davanti ad un tribunale affinché esso decida, entro breve tempo, sulla legittimità della sua detenzione e ne ordini la scarcerazione se la detenzione è illegittima.
5. Ogni persona vittima di arresto o di detenzione eseguiti in violazione alle disposizioni di questo articolo ha diritto ad un indennizzo.

Art. 6 – Diritto ad un processo equo.

1. Ogni persona ha diritto ad un'equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole, davanti ad un tribunale indipendente e imparziale e costituito per legge, che decide sia in ordine alla controversia sui suoi diritti e obblighi di natura civile, sia sul fondamento di ogni accusa in materia penale derivata contro di lei. La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o una parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la tutela della vita privata delle parti in causa, nella misura ritenuta strettamente necessaria dal tribunale quando, in speciali circostanze, la pubblicità potrebbe pregiudicare gli interessi della giustizia.
2. Ogni persona accusata di un reato si presume innocente sino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata.
3. Ogni accusato ha diritto soprattutto a:
- a) essere informato, nel più breve tempo possibile, in una lingua a lui comprensibile e in modo dettagliato, della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico;
 - b) disporre del tempo e dei mezzi necessari per preparare la sua difesa;
 - c) difendersi personalmente o con l'assistenza di un difensore di propria scelta e, se non ha i mezzi per pagare un difensore, poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d'ufficio, quando lo esigono gli interessi della giustizia;
 - d) interrogare o far interrogare i testimoni a carico ed ottenere la citazione e l'interrogatorio dei testimoni a discarico a pari condizioni dei testimoni a carico;
 - e) farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua usata nell'udienza.

Art. 7 – Nullum crimen sine lege.

1. Nessuno può essere condannato per un'azione o un'omissione che, al momento in cui fu commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o secondo il diritto internazionale. Non può del pari essere inflitta una pena maggiore di quella che sarebbe stata applicata al momento in cui il reato è stato commesso.
2. Il presente articolo non vieterà il giudizio e la condanna di una persona colpevole d'una azione o d'una omissione che, al momento in cui è stata commessa, era ritenuta crimine secondo i principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili.

Art. 8 – Diritto al rispetto della vita privata e familiare.

1. Ogni persona ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, del suo domicilio e della sua corrispondenza.

2. Non può esservi ingerenza della pubblica autorità nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria per la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, il benessere economico del paese, la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale, o la protezione dei diritti e delle libertà altrui.

Art. 9 – Libertà di pensiero, di coscienza e di religione.

1. Ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; tale diritto importa la libertà di cambiare di religione o credo e la libertà di manifestare la propria religione o credo individualmente o collettivamente, sia in pubblico che in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza di riti.

2. La libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo non può essere oggetto di altre limitazioni oltre quelle previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie in una società democratica, per la sicurezza pubblica, per la protezione dell'ordine pubblico, della salute o della morale pubblica, o per la protezione dei diritti e della libertà altrui.

Art. 10 – Libertà di espressione.

1. Ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza ingerenza alcuna da parte delle autorità pubbliche e senza riguardo alla nazionalità. Il presente articolo non impedisce che gli Stati sottopongano a un regime di autorizzazione le imprese di radio-diffusione, di cinema o di televisione.

2. L'esercizio di queste libertà, comportando doveri e responsabilità, può essere subordinato a determinate formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni previste dalla legge e costituenti misure necessarie in una società democratica, per la sicurezza nazionale, l'integrità territoriale o l'ordine pubblico, la prevenzione dei disordini e dei reati, la protezione della salute e della morale, la protezione della reputazione o dei diritti altrui, o per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario.

Art. 11 – Libertà di riunione e di associazione.

1. Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà d'associazione, ivi compreso il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire ad essi per la difesa dei propri interessi.

2. L'esercizio di questi diritti non può costituire oggetto di altre restrizioni oltre quelle che, stabilite per legge, costituiscono misure necessarie, in una società democratica, per la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, la difesa dell'ordine e la prevenzione dei disordini e dei reati, per la protezione della salute o della morale o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui. Il presente articolo non vieta che restrizioni legittime siano imposte all'esercizio di questi diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato.

Art. 12 – Diritto al matrimonio.

Uomini e donne in età maritale hanno diritto di sposarsi e di formare una famiglia secondo le leggi nazionali regolanti l'esercizio di tale diritto.

Art. 13 – Diritto ad un ricorso effettivo.

Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto di presentare un ricorso avanti ad una magistratura nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone agenti nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali.

Art. 14 – Divieto di discriminazione.

Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere garantito senza alcuna distinzione di sesso, di razza, di colore, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di appartenenza a una minoranza nazionale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione.

Art. 15 – Deroga in caso di stato d'emergenza.

1. In caso di guerra o di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione, ogni Alta Parte Contraente può prendere misure in deroga agli obblighi previsti nella presente Convenzione nella stretta misura in cui la situazione lo esiga e a condizione che tali misure non siano in contrasto con altri obblighi derivanti dal diritto internazionale.

2. La disposizione precedente non autorizza alcuna deroga all'articolo 2, salvo che per il caso di morte risultante da atti di guerra conformi alle Convenzioni internazionali, e agli articoli 3, 4 (paragrafo 1) e 7.

3. Ogni Alta Parte Contraente che eserciti tale diritto di deroga comunica al Segretario Generale del Consiglio d'Europa delle misure prese e dei motivi che le hanno determinate. Essa deve parimenti informare il Segretario Generale del Consiglio d'Europa della data in cui queste misure sono revocate e la data in cui le disposizioni della Convenzione riacquistano piena applicazione.

Art. 16 – Restrizioni all'attività politica degli stranieri.

Nessuna delle disposizioni degli articoli 10, 11 e 14 può essere interpretata nel senso che vieta alle Alte Parti Contraenti di porre limitazioni all'attività politica degli stranieri.

Art. 17 – Divieto di abusi di diritti.

Nessuna disposizione della presente Convenzione può essere interpretata come implicante il diritto per uno Stato, gruppo o individuo di esercitare un'attività o compiere un atto mirante alla sospensione dei diritti o delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione o porre a questi diritti e a queste libertà limitazioni maggiori di quelle previste nella presente Convenzione.

Art. 18 – Limiti alla restrizione dei diritti.

Le limitazioni che, in base alla presente Convenzione, sono poste a detti diritti e libertà non possono essere applicate che per lo scopo per il quale sono state previste.

TITOLO II

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Art. 19 – Istituzione della Corte.

Per assicurare il rispetto degli impegni derivanti alle Alte Parti contraenti dalla presente Convenzione e dai suoi protocolli, è istituita una Corte europea dei Diritti dell'uomo, di seguito denominata "la Corte". Essa funziona in maniera permanente.

Art. 20 – Numero di giudici.

La Corte si compone di un numero di giudici eguale a quello delle Alte Parti contraenti.

Art. 21 – Condizioni per l'esercizio delle funzioni.

1. I giudici devono godere della più alta considerazione morale e possedere i requisiti richiesti per l'esercizio delle più alte funzioni giudiziarie o essere dei giuriconsulti di riconosciuta competenza.

2. I giudici siedono alla Corte a titolo individuale.

3. Per tutta la durata del loro mandato, i giudici non possono esercitare alcuna attività incompatibile con le esigenze di indipendenza, di imparzialità o di disponibilità richieste da una attività esercitata a tempo pieno. Ogni problema che sorga nell'applicazione di questo paragrafo è deciso dalla Corte.

Art. 22 – Elezione dei giudici.

1. I giudici sono eletti dall'Assemblea parlamentare a titolo di ciascuna Alta Parte contraente a maggioranza dei voti espressi su una lista di tre candidati presentata dall'Alta Parte contraente.

Art. 23 – Durata del mandato e revoca.

1. I giudici sono eletti per una durata di nove anni. Essi non sono rieleggibili.

2. Il mandato dei giudici termina non appena essi raggiungono l'età di settant'anni.

3. I giudici rimangono in funzione fintanto che non sono sostituiti. Tuttavia, essi continuano a dirimere i casi di cui sono già investiti.

4. Un giudice può essere sollevato dalle sue funzioni solo se gli altri giudici decidono, a maggioranza di due terzi, che tale giudice ha smesso di corrispondere alle condizioni richieste.

Art. 24 – Cancelliere e relatori.

1. La Corte dispone di una cancelleria le cui incombenze e la cui organizzazione sono stabilite dal regolamento della Corte.

2. Quando siede in formazione di giudice unico, la Corte è assistita da relatori che esercitano le loro funzioni sotto l'autorità del presidente della Corte. Essi fanno parte della cancelleria della Corte.

Art. 25 – Assemblea plenaria della Corte.

La corte riunita in Assemblea plenaria:

- a) elegge per un periodo di tre anni il suo presidente ed uno o due vice-presidenti; essi sono rieleggibili;
- b) costituisce Camere per un determinato periodo;
- c) elegge i presidenti delle Camere della Corte che sono rieleggibili;
- d) adotta il regolamento della Corte;
- e) elegge il cancelliere ed uno o più vicecancellieri,
- f) fa qualsiasi domanda a titolo dell'articolo 26, paragrafo 2.

Art. 26 – Formazione del giudice unico, comitati, Sezioni e Sezione allargata.

1. Per esaminare i casi presentati al suo cospetto, la Corte siede in formazione di giudice unico, in comitati di tre giudici, in Sezioni di sette giudici ed in una Sezione allargata di diciassette giudici. Le sezioni della Corte costituiscono i comitati per un periodo determinato.

2. A richiesta dell'assemblea plenaria della Corte, il Comitato dei Ministri può, con una decisione unanime e per un determinato periodo, ridurre a cinque il numero dei giudici delle Sezioni.

3. Un giudice che siede in quanto giudice unico non esamina alcun ricorso presentato contro l'Alta Parte contraente a titolo della quale questo giudice è stato eletto.

4. Il giudice eletto a titolo di un'Alta Parte contraente della controversia è membro di diritto della Sezione e della Sezione allargata. Qualora il giudice fosse assente, o non in grado di assolvere le sue funzioni, la persona scelta dal presidente della Corte su di un elenco preliminarmente sottoposto da tale Parte esercita le sue funzioni in qualità di giudice.

5. Fanno altresì parte della Sezione allargata il presidente della Corte, i vice presidenti, i presidenti delle Sezioni ed altri giudici designati conformemente al regolamento della Corte. Quando il caso è deferito alla Sezione allargata in forza dell'articolo 43, nessun giudice della Sezione che ha pronunciato la sentenza può avervi un seggio, ad eccezione del Presidente della Sezione e del giudice che ha esercitato le sue funzioni a titolo dell'Alta Parte contraente interessata.

Art. 27 – Competenza del giudice unico.

1. Un giudice unico può dichiarare che un ricorso presentato ai sensi dell'articolo 34 è irricevibile oppure radiarlo dal ruolo quando questa decisione può essere presa senza esame complementare.

2. La decisione è definitiva.

3. Se il giudice unico non dichiara che il ricorso è irricevibile o non lo cancella dal ruolo, lo trasmette ad un comitato o ad una Sezione per l'esame complementare.

Art. 28 – Competenza dei comitati.

1. Un comitato investito da un ricorso individuale presentato ai sensi dell'articolo 34 può, con un voto unanime,

a. dichiararlo irricevibile o radiarlo dal ruolo quando una siffatta decisione può essere adottata senza esame preliminare; oppure

b. dichiararlo ricevibile e pronunciare contestualmente una decisione in merito quando la questione relativa all'interpretazione o all'applicazione della Convenzione o dei suoi Protocolli che è all'origine del caso, è oggetto della giurisprudenza consolidata della Corte.

2. Le decisioni e le sentenze di cui al paragrafo 1 sono definitive.

3. Se il giudice eletto a titolo dell'Alta Parte contraente parte della controversia non fa parte del Comitato, quest'ultimo può, in qualsiasi momento della procedura invitarlo a partecipare alla procedura in sostituzione di uno dei suoi membri, in considerazione di tutti i fattori pertinenti, ivi compreso il fatto di sapere se questa Parte ha contestato l'applicazione della procedura del paragrafo 1.b.

Art. 29 – Decisioni delle Camere sulla ricevibilità ed il merito.

1. Se nessuna decisione è stata presa in forza degli articoli 27 o 28, e se nessuna decisione è stata adottata in forza dell'articolo 28, una Sezione si pronuncia sulla ricevibilità ed il merito dei ricorsi individuali presentati ai sensi dell'articolo 34. La decisione sulla ricevibilità può essere presa separatamente.

2. Una delle Camere si pronuncia sulla ricevibilità e sul merito dei ricorsi governativi presentati in virtù dell'articolo 33. Salvo decisione contraria della Corte in casi eccezionali, la decisione sulla ricevibilità viene presa separatamente.

Art. 30 – Dichiarazione d'incompetenza a favore della Grande Camera.

Se la questione oggetto del ricorso all'esame di una Camera solleva gravi problemi di interpretazione della Convenzione o dei suoi protocolli, o se la sua soluzione rischia di condurre ad una contraddizione con una sentenza pronunciata anteriormente dalla Corte, la Camera, fino a quando non abbia pronunciato la sua sentenza, può spogliarsi della propria competenza a favore della Grande Camera a meno che una delle parti non vi si opponga.

Art. 31 – Competenze della Grande Camera.

La Grande Camera:

- a) si pronuncia sui ricorsi presentati ai sensi dell'articolo 33 o dell'articolo 34 quando il caso le sia stato deferito dalla Camera ai sensi dell'articolo 30 o quando il caso le sia stato deferito ai sensi dell'articolo 43;
- b) si pronuncia sulle questioni di cui la Corte è investita dal Comitato dei ministri in forza dell'articolo 46, paragrafo 4; e
- c) esamina le richieste di pareri consultivi presentate ai sensi dell'articolo 47.

Art. 32 – Competenza della Corte.

1. La competenza della Corte si estende a tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi protocolli che siano sottoposte ad essa nelle condizioni previste dagli articoli 33, 34, 46 e 37.
2. In caso di contestazione sulla questione della propria competenza, è la Corte che decide.

Art. 33 – Ricorsi interstatali.

Ogni Alta Parte contraente può deferire alla Corte ogni inosservanza delle disposizioni della Convenzione e dei suoi protocolli che essa ritenga possa essere imputata ad un'altra Parte contraente.

Art. 34 – Ricorsi individuali.

La Corte può essere investita di una domanda fatta pervenire da ogni persona fisica, ogni organizzazione non governativa o gruppo di privati che pretenda d'essere vittima di una violazione da parte di una delle Alte Parti contraenti dei diritti riconosciuti nella Convenzione o nei suoi protocolli. Le Alte Parti contraenti si impegnano a non ostacolare con alcuna misura l'effettivo esercizio di tale diritto.

Art. 35 – Condizioni di ricevibilità.

1. La Corte non può essere adita se non dopo l'esaurimento delle vie di ricorso interne, qual è inteso secondo i principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti ed entro un periodo di sei mesi a partire dalla data della decisione interna definitiva.
2. La Corte non ritiene alcuna domanda singola avanzata sulla base dell'art. 34, se:
 - a) è anonima; oppure
 - b) è essenzialmente la stessa di una precedentemente esaminata dalla Corte o già sottoposta ad un'altra istanza internazionale d'inchiesta o di regolamentazione e non contiene fatti nuovi.
3. La Corte dichiara irricevibile qualsiasi ricorso individuale presentato in applicazione dell'articolo 34 qualora ritenga:
 - a) che il ricorso è incompatibile con le disposizioni della Convenzione o dei suoi Protocolli, manifestamente infondato o abusivo; oppure
 - b) che il ricorrente non ha subito alcun danno rilevante, a meno che il rispetto dei diritti dell'Uomo garantiti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli non esiga un esame del ricorso per quanto riguarda il merito e a patto di non rigettare, per questa ragione alcuna causa che non sia stata debitamente esaminata da un tribunale interno.
4. La Corte respinge ogni domanda che consideri irricevibile in applicazione del presente articolo. Essa può procedere in tal modo in ogni fase della procedura.

Art. 36 – Intervento di terzi.

1. Per qualsiasi questione all'esame di una Camera e/o della Grande Camera, un'Alta Parte contraente un cui cittadino sia ricorrente ha diritto di presentare osservazioni per iscritto e di partecipare alle udienze.
2. Nell'interesse di una corretta amministrazione della giustizia, il presidente della Corte può invitare ogni Alta parte contraente, che non è parte in causa o ogni persona interessata diversa dal ricorrente, a presentare osservazioni per iscritto o a partecipare alle udienze.

3. In qualsiasi caso dinanzi ad una Sezione o ad una Sezione allargata, il Commissario ai diritti dell'Uomo del Consiglio d'Europa può presentare osservazioni scritte e partecipare alle udienze.

Art. 37 – Cancellazione.

1. In ogni momento della procedura la Corte può decidere di cancellare un ricorso dal ruolo quando le circostanze consentono di concludere:

- a) che il ricorrente non intende mantenerlo; oppure
- b) che la controversia è stata risolta; oppure
- c) che non è più giustificato, per ogni altro motivo di cui la Corte accerta l'esistenza, proseguire l'esame del ricorso.

Tuttavia la Corte prosegue l'esame del ricorso qualora ciò sia richiesto dal rispetto dei Diritti dell'Uomo garantiti dalla Convenzione e dai suoi protocolli.

2. La Corte può decidere di riscrivere il ricorso a ruolo quando ritenga che ciò è giustificato dalle circostanze.

Art. 38 – Esame contraddittorio del caso.

La Corte esamina il caso in contraddittorio con i rappresentanti delle Parti e, se del caso, procede ad un'indagine per lo svolgimento efficace della quale le Alte Parti contraenti interessate forniranno tutte le agevolazioni necessarie.

Art. 39 – Regolamenti amichevoli.

1. In qualsiasi momento della procedura, la Corte può mettersi a disposizione degli interessati al fine di addivenire ad un regolamento amichevole del caso, nel rispetto dei diritti dell'Uomo come li riconoscono la Convenzione ed i suoi Protocolli.

2. La procedura descritta al paragrafo 1 è confidenziale.

3. In caso di regolamento amichevole, la Corte cancella il ricorso dal ruolo con una decisione che si limita ad un breve esposto dei fatti e della soluzione adottata.

4. Questa decisione è trasmessa al Comitato dei Ministri che sorveglia l'esecuzione dei termini della composizione amichevole come figurano nella decisione.

Art. 40 – Udienza pubblica e accesso ai documenti.

1. L'udienza è pubblica a meno che la Corte non decida diversamente a causa di circostanze eccezionali.

2. I documenti depositati presso l'Ufficio di cancelleria sono accessibili al pubblico a meno che il presidente della Corte non decida diversamente.

Art. 41 – Equa soddisfazione.

Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette che in modo incompleto di riparare le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, quando è il caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa.

Art. 42 – Sentenze delle Camere.

Le sentenze delle Camere divengono definitive in conformità con le disposizioni dell'articolo 44, paragrafo 2.

Art. 43 – Rinvio dinnanzi alla Grande Camera.

1. Entro un termine di tre mesi a decorrere dalla data della sentenza di una Camera, ogni Parte alla controversia può, in casi eccezionali, chiedere che il caso sia rinviato dinnanzi alla Grande Camera.

2. Un Collegio di cinque giudici della Grande Camera accoglie la domanda quando la questione oggetto del ricorso solleva gravi problemi di interpretazione o di applicazione della Convenzione o dei suoi protocolli o di carattere generale.

3. Quando il Collegio ha accolto la domanda, la Grande Camera si pronuncia sul caso mediante una sentenza.

Art. 44 – Sentenze definitive.

1. La sentenza della Grande Camera è definitiva.

2. La sentenza di una Camera diviene definitiva:

a) quando le parti dichiarano che non richiederanno il rinvio del caso dinnanzi alla Grande Camera; oppure

- b) tre mesi dopo la data della sentenza, se non è stato richiesto il rinvio del caso dinanzi alla Grande Camera; oppure
 - c) se il Collegio della Grande Camera respinge una richiesta di rinvio formulata secondo l'art. 43.
3. La sentenza definitiva è pubblicata.

Art. 45 – Motivazione delle sentenze e delle decisioni.

- 1. Le sentenze e le decisioni che dichiarano i ricorsi ricevibili o non ricevibili devono essere motivate.
- 2. Se la sentenza non esprime in tutto o in parte l'opinione unanime dei giudici, ogni giudice avrà diritto di unirvi l'esposizione della sua opinione individuale.

Art. 46 – Forza vincolante ed esecuzione delle sentenze.

- 1. Le Alte Parti contraenti s'impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte per le controversie di cui sono parte.
- 2. La sentenza definitiva della Corte è trasmessa al Comitato dei Ministri che ne sorveglia l'esecuzione.
- 3. Ove il Comitato dei Ministri ritenga che la sorveglianza di una sentenza definitiva è intralciata dalla difficoltà d'interpretare tale sentenza, esso può investire la Corte affinché si pronunzi su tale questione d'interpretazione. La decisione di investire la Corte è presa con un voto a maggioranza di due terzi dei rappresentanti aventi diritto ad un seggio nel Comitato.
- 4. Ove il Comitato dei Ministri ritenga che un'Alta Parte contraente rifiuti di attenersi ad una sentenza definitiva in una controversia di cui è parte, esso può, dopo aver messo in mora questa Parte e mediante una decisione adottata con un voto a maggioranza dei due terzi dei rappresentanti aventi diritto ad un seggio nel Comitato, investire la Corte della questione dell'osservanza di questa Parte degli obblighi relativi al paragrafo 1.
- 5. Se la Corte accerta una violazione del paragrafo 1, essa rinvia il caso al Comitato dei Ministri affinché esamini i provvedimenti da adottare. Qualora la Corte accerti che non vi è stata violazione del paragrafo 1, essa rinvia il caso al Comitato dei Ministri, il quale decide di porre fine al suo esame.

Art. 47 – Pareri consultivi.

- 1. La Corte può, su richiesta del Comitato dei Ministri, fornire pareri consultivi su questioni giuridiche relative all'interpretazione della Convenzione e dei suoi protocolli.
- 2. Tali pareri non devono vertere su questioni inerenti al contenuto o alla portata dei diritti e libertà definiti nel Titolo I della Convenzione e nei protocolli, né su altre questioni che la Corte o il Comitato dei Ministri si troverebbero a dover giudicare per via della presentazione di un ricorso previsto dalla Convenzione.
- 3. La decisione del Comitato dei Ministri di chiedere un parere alla Corte è adottata con un voto a maggioranza dei rappresentanti che hanno il diritto di avere un seggio al Comitato.

Art. 48 – Competenza consultiva della Corte.

La Corte decide se la domanda di parere consultivo presentata dal Comitato dei Ministri è di sua competenza secondo l'articolo 47.

Art. 49 – Motivazione dei pareri consultivi.

- 1. Il parere della Corte è motivato.
- 2. Se il parere non esprime in tutto o in parte l'opinione unanime dei giudici, ogni giudice avrà diritto di unirvi l'esposizione della sua opinione individuale.
- 3. Il parere della Corte è trasmesso al Comitato dei Ministri.

Art. 50 – Spese di funzionamento della Corte.

Le spese di funzionamento della Corte sono a carico del Consiglio d'Europa.

Art. 51 – Privilegi ed immunità dei giudici.

I giudici beneficiano durante l'esercizio delle loro funzioni dei privilegi e delle immunità previste all'articolo 40 dello Statuto del Consiglio d'Europa e negli accordi conclusi a titolo di detto articolo.

TITOLO III
DISPOSIZIONI VARIE

Art. 52 – Indagini del Segretario Generale.

Ogni Alta Parte Contraente, su domanda del Segretario Generale del Consiglio d'Europa, fornirà le spiegazioni richieste sul modo in cui il proprio diritto interno assicura la effettiva applicazione di tutte le disposizioni della presente Convenzione.

Art. 53 – Salvaguardia dei diritti dell'uomo riconosciuti.

Nessuna delle disposizioni della presente Convenzione può essere interpretata come recante pregiudizio o limitazione ai Diritti dell'Uomo e alle Libertà fondamentali che possano essere riconosciuti in base a leggi di qualunque Stato Contraente o da altri accordi internazionali di cui tale Stato sia parte.

Art. 54 – Poteri del Comitato dei Ministri.

Nessuna disposizione della presente Convenzione porta pregiudizio ai poteri conferiti al Comitato dei Ministri dallo Statuto del Consiglio d'Europa.

Art. 55 – Rinuncia ad altri modi di regolamentazione delle controversie.

Le Alte Parti Contraenti rinunziano reciprocamente, salvo compromesso speciale, ad avvalersi di trattati, convenzioni o dichiarazioni fra di loro esistenti, in vista di sottomettere, per via di ricorso, una controversia nata dalla interpretazione o dall'applicazione della presente Convenzione ad una procedura di regolamento diversa da quelle previste da detta Convenzione.

Art. 56 – Applicazione territoriale.

1. Ogni Stato, al momento della ratifica o in ogni altro momento successivo può dichiarare, mediante notifica indirizzata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, che la presente Convenzione si applicherà, salvo quanto previsto dal paragrafo 4 del presente articolo, in tutti i territori o in determinati territori di cui assicura le relazioni internazionali.

2. La Convenzione si applicherà al territorio o ai territori designati nella notifica a partire dal trentesimo giorno successivo alla data in cui il Segretario Generale del Consiglio d'Europa avrà ricevuto tale notifica.

3. In detti territori le disposizioni della presente Convenzione saranno applicate tenendo conto delle necessità locali.

4. Ogni Stato che ha fatto una dichiarazione conforme al primo paragrafo di questo articolo può, in ogni momento, dichiarare relativamente a uno o a più territori previsti in tale dichiarazione che accetta la competenza della Corte a conoscere dei ricorsi di persone fisiche, di organizzazioni non governative o di gruppi di privati come previsto dall'articolo 34 della Convenzione.

Art. 57 – Riserve.

1. Ogni Stato, al momento della firma della presente Convenzione o del deposito del suo strumento di ratifica, può formulare una riserva riguardo ad una particolare disposizione della Convenzione, nella misura in cui una legge in quel momento in vigore sul suo territorio non sia conforme a tale disposizione. Le riserve di carattere generale non sono autorizzate in base al presente articolo.

2. Ogni riserva emessa in conformità al presente articolo comporta un breve esposto della legge in questione.

Art. 58 – Denuncia.

1. Un'Alta Parte Contraente non può denunciare la presente Convenzione che dopo un periodo di cinque anni a partire dalla data d'entrata in vigore della Convenzione nei suoi confronti e dando un preavviso di sei mesi mediante una notifica indirizzata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, che ne informa le altre Alte Parti Contraenti.

2. Tale denuncia non può avere l'effetto di svincolare l'Alta Parte Contraente interessata dagli obblighi contenuti nella presente Convenzione in ciò che concerne qualunque fatto che, potendo costituire una violazione di questi obblighi, fosse stato compiuto da essa anteriormente alla data in cui la denuncia produce il suo effetto.

3. Con la medesima riserva cessa d'essere Parte della presente Convenzione ogni Parte Contraente che cessi d'essere Membro del Consiglio d'Europa.

4. La Convenzione può essere denunciata, in conformità alle disposizioni dei precedenti paragrafi, relativamente a ogni territorio nel quale sia stata dichiarata applicabile in base all'articolo 56

Art. 59 – Firma e ratifica.

1. La presente Convenzione è aperta alla firma dei Membri del Consiglio d'Europa. Essa sarà ratificata. Le ratifiche saranno depositate presso il Segretario Generale del Consiglio d'Europa.
2. L'Unione europea può aderire alla presente Convenzione.
3. La presente Convenzione entrerà in vigore dopo il deposito di dieci strumenti di ratifica.
4. Per ogni firmatario che la ratificherà successivamente, la Convenzione entrerà in vigore dal momento del deposito dello strumento di ratifica.
5. Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa notificherà a tutti i Membri del Consiglio d'Europa l'entrata in vigore della Convenzione, i nomi delle Alte Parti Contraenti che l'avranno ratificata, come anche il deposito di ogni altro strumento di ratifica che si sia avuto successivamente.

Fatta a Roma il 4 novembre 1950, in francese ed in inglese, i due testi facenti ugualmente fede, in un solo esemplare che sarà depositato negli archivi del Consiglio d'Europa. Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa ne comunicherà copia certificata conforme a ciascuno degli Stati membri del Consiglio d'Europa.

PROTOCOLLO ADDIZIONALE ALLA CONVEZIONE PER LA SALVAGUARDIA DEI DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTÀ FONDAMENTALI

Art. 1 – Protezione della proprietà.

Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale.

Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di emanare leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende.

Art. 2 – Diritto all'istruzione.

Il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno. Lo Stato, nell'esercizio delle funzioni che assume nel campo dell'educazione e dell'insegnamento, deve rispettare il diritto dei genitori di assicurare tale educazione e tale insegnamento secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche.

Art. 3 – Diritto a libere elezioni.

Le Alte Parti Contraenti si impegnano ad organizzare, ad intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo.

Art. 4 – Applicazione territoriale.

Ogni Alta Parte Contraente, al momento della firma o della ratifica del presente Protocollo o in ogni altro momento successivo, può presentare al Segretario Generale del Consiglio d'Europa una dichiarazione che indichi i limiti entro cui si impegna ad applicare le disposizioni del presente Protocollo nei territori di cui assicura le relazioni internazionali che sono designati nella stessa dichiarazione.

Ogni Alta Parte Contraente che ha presentato una dichiarazione in virtù del paragrafo precedente può, di volta in volta, presentare una nuova dichiarazione che modifichi i termini di ogni dichiarazione precedente o che ponga fine all'applicazione delle disposizioni del presente Protocollo in un qualsiasi territorio.

Una dichiarazione fatta conformemente al presente articolo sarà considerata come fatta in conformità al paragrafo 1 dell'articolo 56 della Convenzione.

Art. 5 – Relazione con la Convenzione.

Le Alte Parti Contraenti considereranno gli articoli 1, 2, 3, e 4 di questo Protocollo come articoli addizionali alla Convenzione e tutte le disposizioni della Convenzione si applicheranno di conseguenza.

Art. 6 – Firma e ratifica.

Il presente Protocollo è aperto alla firma dei Membri del Consiglio d'Europa, firmatari della Convenzione; esso sarà ratificato contemporaneamente alla Convenzione o dopo la ratifica di quest'ultima. Entrerà in vigore dopo il deposito di dieci strumenti di ratifica. Per ogni firmatario che lo

ratificherà successivamente, il Protocollo entrerà in vigore dal momento del deposito dello strumento di ratifica.

Gli strumenti di ratifica saranno depositati presso il Segretariato Generale del Consiglio d'Europa che notificherà a tutti i Membri i nomi di quelli che lo avranno ratificato.

Fatto a Parigi il 20 marzo 1952 in francese e in inglese, i due testi facenti egualmente fede, in un unico esemplare che sarà depositato negli archivi del Consiglio d'Europa. Il Segretario Generale ne trasmetterà copia certificata conforme ad ognuno dei Governi firmatari (2).

PROTOCOLLO N. 4 ALLA CONVENZIONE PER LA SALVAGUARDIA DEI DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTÀ FONDAMENTALI, CHE RICONOSCE TALUNI DIRITTI E LIBERTÀ DIVERSI DA QUELLI CHE FIGURANO GIÀ NELLA CONVENZIONE E NEL SUO PRIMO PROTOCOLLO ADDIZIONALE

Art. 1 – Divieto di reclusione per debiti.

Nessuno può essere privato della propria libertà per il solo motivo di non essere in grado di mantenere un impegno contrattuale.

Art. 2 – Libertà di circolazione.

1. Chiunque si trovi regolarmente sul territorio di uno Stato ha il diritto di circolarvi liberamente e di scegliersi liberamente la propria residenza.

2. Ogni persona è libera di lasciare qualsiasi paese ivi compreso il proprio.

3. L'esercizio di questi diritti non può essere soggetto ad altre restrizioni che non siano quelle che, previste dalla legge, costituiscono delle misure necessarie, in una società democratica, per la sicurezza nazionale, per la sicurezza pubblica, per il mantenimento dell'ordine pubblico, per la prevenzione dei reati penali, per la protezione della salute o della morale, o per la salvaguardia dei diritti e delle libertà altrui.

4. I diritti riconosciuti al paragrafo 1 possono inoltre, in alcune zone determinate, essere oggetto di restrizioni che, previste dalla legge, sono giustificate dall'interesse pubblico in una società democratica.

Art. 3 – Divieto di espellere i cittadini.

1. Nessuno può essere espulso, mediante provvedimento individuale o collettivo, dal territorio dello Stato di cui è cittadino.

2. Nessuno può essere privato del diritto di entrare sul territorio dello Stato di cui è cittadino.

Art. 4 – Divieto di espulsioni collettive di stranieri.

Le espulsioni collettive di stranieri sono proibite.

Art. 5 – Applicazione territoriale.

1. Ciascuna Alta Parte contraente può, al momento della firma o della ratifica del presente protocollo o in qualsiasi momento successivo, trasmettere al Segretario generale del Consiglio d'Europa una dichiarazione in cui indichi in quale misura essa si impegna affinché le disposizioni del presente protocollo si applichino a quei territori che sono designati in detta dichiarazione e di cui essa assicura le relazioni internazionali.

2. Ciascuna Alta Parte contraente che ha trasmesso una dichiarazione in virtù del paragrafo precedente può, di volta in volta, trasmettere una nuova dichiarazione che modifichi i termini delle dichiarazioni precedenti o che ponga fine alla applicazione delle disposizioni del presente protocollo su un qualsiasi territorio.

3. Una dichiarazione fatta in conformità col presente articolo sarà considerata conforme al paragrafo 1 dell'articolo 56 della Convenzione.

4. Il territorio di ogni Stato al quale si applica il presente protocollo in virtù della sua ratifica o della sua accettazione da parte di detto Stato, e ciascuno dei territori ai quali si applica il protocollo in virtù di una dichiarazione sottoscritta da detto Stato conformemente al presente articolo, saranno considerati come territori distinti ai fini dei riferimenti al territorio di uno Stato fatti dagli articoli 2 e 3.

5. Ogni Stato che ha reso una dichiarazione in conformità con il paragrafo 1 o 2 del presente articolo può in qualsiasi successivo momento, dichiarare relativamente ad uno o più dei territori indicati in tale

dichiarazione, che accetta la competenza della Corte a giudicare i ricorsi di persone fisiche, di organizzazioni non governative o di gruppi di privati, come previsto dall'articolo 34 della Convenzione a titolo degli articoli da 1 a 4 del presente Protocollo o di alcuni tra di essi.

Art. 6 – Relazioni con la Convenzione.

1. Le Alte Parti contraenti considereranno gli articoli da 1 a 5 del presente protocollo come articoli aggiuntivi alla Convenzione e, di conseguenza, saranno applicate tutte le disposizioni della Convenzione.

Art. 7 – Firma e ratifica.

1. Il presente protocollo è aperto alla firma dei Membri del Consiglio d'Europa, firmatari della Convenzione; esso sarà ratificato contemporaneamente alla Convenzione o dopo la ratifica di quest'ultima. Entrerà in vigore dopo il deposito dei cinque strumenti di ratifica. Per ogni firmatario che lo ratificherà successivamente, il protocollo entrerà in vigore dal momento del deposito dello strumento di ratifica.

2. Gli strumenti di ratifica saranno depositati presso il Segretario generale del Consiglio d'Europa che notificherà a tutti i membri i nomi di coloro che l'avranno ratificata.

Fatto a Strasburgo, il 16 settembre 1963, in francese ed in inglese, i due testi facenti ugualmente fede, in un unico esemplare che sarà depositato negli archivi del Consiglio d'Europa. Il Segretario generale ne trasmetterà copia certificata conforme a ciascuno degli Stati firmatari.

**PROTOCOLLO N. 6 ALLA CONVENZIONE PER LA SALVAGUARDIA DEI DIRITTI
DELL'UOMO E DELLE LIBERTÀ FONDAMENTALI RELATIVO ALL'ABOLIZIONE
DELLA
PENA DI MORTE**

Art. 1 – Abolizione della pena di morte.

La pena di morte è abolita. Nessuno può essere condannato a tale pena, né giustiziato.

Art. 2 – Pena di morte in tempo di guerra.

Uno Stato può prevedere nella sua legislazione la pena di morte per atti commessi in tempo di guerra o di pericolo imminente di guerra: una tale pena sarà applicata solo nei casi previsti dalla detta legislazione e conformemente alle sue disposizioni. Questo Stato comunicherà al Segretario Generale del Consiglio d'Europa le disposizioni in materia della suddetta legislazione.

Art. 3 – Divieto di deroghe.

Non è autorizzata alcuna deroga alle disposizioni del presente Protocollo ai sensi dell'articolo 15 della Convenzione.

Art. 4 – Divieto di riserve.

Non è ammessa alcuna riserva alle disposizioni del presente Protocollo ai sensi dell'articolo 57 della Convenzione.

Art. 5 – Applicazione territoriale.

1. Ciascuno Stato può, al momento della firma o del deposito del suo strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione, indicare il o i territori ai quali sarà applicato il presente Protocollo.

2. Ciascuno Stato può, in qualsiasi momento successivo, mediante dichiarazione indirizzata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, estendere l'applicazione del presente Protocollo a qualsiasi altro territorio indicato nella dichiarazione. Il Protocollo entrerà in vigore riguardo a questo territorio il primo giorno del mese successivo alla data di ricezione della dichiarazione da parte del Segretario Generale.

3. Ogni dichiarazione effettuata ai termini dei due paragrafi precedenti potrà essere ritirata, per quanto riguarda ciascun territorio indicato nella dichiarazione, mediante notifica indirizzata al Segretario

Generale. Il ritiro avrà effetto dal primo giorno del mese successivo alla data di ricezione della notifica da parte del Segretario Generale.

Art. 6 – Relazioni con la Convenzione.

Gli Stati Parte considerano gli articoli da 1 a 5 del presente Protocollo come articoli addizionali alla Convenzione e si applicano di conseguenza tutte le disposizioni della Convenzione.

Art. 7 – Firma e ratifica.

Il presente Protocollo è aperto alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa, firmatari della Convenzione. Esso sarà sottoposto a ratifica, accettazione o approvazione. Uno Stato membro del Consiglio d'Europa, non potrà ratificare, accettare o approvare il presente Protocollo a meno che non abbia contemporaneamente o in precedenza ratificato la Convenzione. Gli strumenti di ratifica, di accettazione o di approvazione, saranno depositati presso il Segretario Generale del Consiglio d'Europa.

Art. 8 – Entrata in vigore.

1. Il presente Protocollo entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo alla data in cui cinque Stati membri del Consiglio d'Europa avranno espresso il loro consenso ad essere vincolati dal Protocollo, in conformità alle disposizioni dell'articolo 7.

2. Per ogni Stato membro che esprima successivamente il suo consenso ad essere vincolato dal Protocollo, questo entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo alla data del deposito dello strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione.

Art. 9 – Funzioni del depositario.

Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa notificherà agli Stati membri del Consiglio:

- a) ogni firma;
- b) il deposito di ogni strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione;
- c) ogni data di entrata in vigore del presente Protocollo in conformità ai suoi articoli 5 e 8;
- d) ogni altro atto, notifica o comunicazione relativa al presente Protocollo.

PROTOCOLLO N. 7 ALLA CONVENZIONE PER LA SALVAGUARDIA DEL DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTÀ FONDAMENTALI

Art. 1 – Garanzie procedurali in caso di espulsioni di stranieri.

1. Uno straniero legalmente residente nel territorio di uno Stato non ne può essere espulso, se non a seguito di un provvedimento adottato ai sensi di legge e sarà autorizzato:

- a) a far valere le sue ragioni contro la sua espulsione;
- b) a far esaminare il suo caso, e
- c) a farsi rappresentare a tale scopo innanzi all'autorità competente o a una o a più persone designate dalla citata autorità.

2. Uno straniero può essere espulso prima che possa esercitare i diritti di cui al paragrafo 1 lettere a) , b) e c) del presente articolo quando tale espulsione si rende necessaria nell'interesse dell'ordine pubblico o è motivata da ragioni di sicurezza nazionale.

Art. 2 – Diritto ad un doppio grado di giurisdizione in materia penale.

1. Chiunque venga dichiarato colpevole di una infrazione penale da un tribunale ha il diritto di sottoporre ad un tribunale della giurisdizione superiore la dichiarazione di colpa o la condanna. L'esercizio di questo diritto, ivi inclusi i motivi per cui esso può essere invocato, sarà stabilito per legge.

2. Tale diritto potrà essere oggetto di eccezioni in caso di infrazioni minori come stabilito dalla legge o in casi nei quali la persona interessata sia stata giudicata in prima istanza da un tribunale della giurisdizione più elevata o sia stata dichiarata colpevole e condannata a seguito di un ricorso avverso il suo proscioglimento.

Art. 3 – Diritto al risarcimento in caso di errore giudiziario.

Allorché una condanna penale definitiva viene annullata o la grazia viene accordata poiché nuovi elementi o nuove rivelazioni comprovano un errore giudiziario, la persona che ha subito una pena in

ragione di tale condanna verrà indennizzata conformemente alla legge o agli usi in vigore nello Stato interessato, a meno che non venga provato che il fatto di non aver rivelato in tempo utile gli elementi non conosciuti sia totalmente o parzialmente imputabile alla stessa.

Art. 4 – Diritto a non essere giudicato o punito due volte.

1. Nessuno potrà essere perseguito o condannato penalmente dalla giurisdizione dello stesso Stato per un'infrazione per cui è già stato scagionato o condannato a seguito di una sentenza definitiva conforme alla legge ed alla procedura penale di tale Stato.

2. Le disposizioni di cui al paragrafo precedente non impediranno la riapertura del processo, conformemente alla legge ed alla procedura penale dello Stato interessato, se dei fatti nuovi o degli elementi nuovi o un vizio fondamentale nella procedura antecedente avrebbero potuto condizionare l'esito del caso.

3 Nessuna deroga a questo articolo può essere autorizzata ai sensi dell'articolo 15 della Convenzione.

Art. 5 – Uguaglianza dei coniugi.

I coniugi godranno dell'uguaglianza di diritti e di responsabilità di carattere civilistico tra loro e nelle loro relazioni con i loro figli, in caso di matrimonio, durante il matrimonio e dopo la fine del matrimonio stesso. Questo articolo non impedirà allo Stato di adottare le misure necessarie per la tutela degli interessi dei figli.

Art. 6 – Applicazione territoriale.

1. Qualsiasi Stato al momento della firma o al momento del deposito del suo strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione, può indicare il territorio o i territori cui si applicherà il presente Protocollo e specificare la misura con cui si impegna affinché le disposizioni del presente Protocollo trovino applicazione in tale territorio o territori.

2. Qualsiasi Stato può, in seguito, mediante una dichiarazione indirizzata al Segretario generale del Consiglio d'Europa, estendere l'applicazione del presente Protocollo a qualsiasi altro territorio specificato nella dichiarazione. Per quanto concerne tale territorio il Protocollo entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo alla scadenza di mesi due dalla data di ricezione della dichiarazione da parte del Segretario generale.

3. Qualsiasi dichiarazione fatta in virtù dei due paragrafi precedenti potrà essere ritirata o modificata per quel che concerne ogni territorio menzionato in detta dichiarazione, mediante notifica indirizzata al Segretario generale. Il ritiro o la modifica avrà effetto esecutivo a decorrere dal primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di mesi due dopo la data di ricezione della notifica da parte del Segretario generale.

4. Una dichiarazione resa conformemente al presente articolo sarà considerata come se fosse stata resa conformemente al paragrafo 1 dell'articolo 56 della Convenzione.

5. Il territorio di qualsiasi Stato cui questo Protocollo si applica in virtù della sua ratifica, della sua accettazione o della sua approvazione da parte dello Stato citato, e ciascuno dei territori cui il Protocollo si applica in virtù di una dichiarazione sottoscritta dal citato Stato conformemente a questo articolo, possono essere considerati territori distinti ai fini del riferimento di cui all'articolo 1 concernente il territorio di uno Stato.

6. Ogni Stato che ha reso una dichiarazione in conformità con il paragrafo 1 o 2 del presente articolo può, in qualsiasi successivo momento, dichiarare, relativamente ad uno o più dei territori indicati in tale dichiarazione, che accetta la competenza della Corte a giudicare i ricorsi di persone fisiche, di organizzazioni non governative o di gruppi di privati, come previsto dall'articolo 34 della Convenzione a titolo degli articoli da 1 a 5 del presente Protocollo.

Art. 7 – Relazioni con la Convenzione.

1. Gli Stati contraenti considerano le disposizioni degli articoli da 1 a 6 del presente Protocollo quali articoli aggiuntivi alla Convenzione e tutte le disposizioni della Convenzione si applicano di conseguenza.

Art. 8 – Firma e ratifica.

Il presente Protocollo è aperto alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa firmatari della Convenzione. Esso sarà sottoposto a ratifica, accettazione o approvazione. Uno Stato membro del Consiglio d'Europa non può ratificare, accettare o approvare il presente Protocollo senza aver simultaneamente o anteriormente ratificato la Convenzione. Gli strumenti di ratifica, di accettazione o di approvazione saranno depositati presso il Segretario generale del Consiglio d'Europa.

Art. 9 – Entrata in vigore.

1. Il Presente Protocollo entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo alla scadenza del periodo di due mesi dopo la data in cui sette Stati membri del Consiglio d'Europa avranno espresso il loro consenso al Protocollo secondo le disposizioni di cui all'articolo 8.

2. Per tutti gli Stati membri che esprimeranno ulteriormente il loro consenso al Protocollo, esso entrerà in vigore a datare dal primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di due mesi dopo la data del deposito degli strumenti di ratifica, di accettazione o di approvazione.

Art. 10 – Funzioni del depositario.

Il Segretario generale del Consiglio d'Europa notificherà a tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa:

- a) tutte le firme;
- b) il deposito di qualsiasi strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione;
- c) la data di entrata in vigore del presente Protocollo ai sensi degli articoli 6 e 9;
- d) qualsiasi altro atto, notifica o dichiarazione concernente il presente Protocollo.

Fatto a Strasburgo il 22 novembre 1984, in lingua francese ed inglese, ambedue i testi facenti egualmente fede, in un unico esemplare che verrà depositato negli archivi del Consiglio d'Europa. Il Segretario generale del Consiglio d'Europa invierà copia conforme a ciascuno Stato membro del Consiglio d'Europa.

PROTOCOLLO N. 12 ALLA CONVENZIONE PER LA SALVAGUARDIA DEL DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTÀ FONDAMENTALI²

Art. 1 – Divieto generale di discriminazione

1. Il godimento di ogni diritto previsto dalla legge deve essere assicurato, senza discriminazione alcuna, fondata in particolare sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione.

2. Nessuno può costituire oggetto di una discriminazione da parte di una qualsivoglia autorità pubblica che sia fondata segnatamente sui motivi menzionati nel par. 1.

Articolo 2 – Applicazione territoriale

1. Ogni Stato, al momento della firma o del deposito dello strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione, può designare il o i territori nei quali si applicherà il presente Protocollo, indicando i limiti entro cui si impegna ad applicare le disposizioni del presente Protocollo in tale territorio o territori.

2. Ogni Stato, in qualunque altro momento successivo, mediante una dichiarazione indirizzata al Segretario generale del Consiglio d'Europa, può estendere l'applicazione del presente Protocollo ad ogni altro territorio indicato nella dichiarazione. Il Protocollo entrerà in vigore per questo territorio il primo giorno del mese successivo allo spirare del termine di tre mesi dalla data di ricezione della dichiarazione da parte del Segretario Generale.

3. Ogni dichiarazione resa in virtù dei due paragrafi precedenti potrà essere revocata o modificata, relativamente ad ogni territorio designato in siffatta dichiarazione, mediante notifica indirizzata al Segretario Generale. La revoca o la modifica avrà effetto a decorrere dal primo giorno del mese successivo allo spirare del termine di tre mesi dalla data di ricezione della notifica da parte del Segretario Generale.

4. Ogni dichiarazione fatta conformemente al presente articolo sarà considerata come fatta in conformità con il par. 1 dell'articolo 56 della Convenzione.

5. Ogni Stato che ha fatto una dichiarazione conformemente al par. 1 o 2 del presente articolo può, successivamente, dichiarare relativamente a uno o più territori previsti in tale dichiarazione che accetta la competenza della Corte a ricevere ricorsi di persone fisiche, di organizzazioni non governative o di

² Il Protocollo n. 12, siglato il 4 novembre 2000, è entrato in vigore il 1° aprile 2005. Il nostro Paese non lo ha ancora ratificato.

La traduzione italiana (non ufficiale) qui riportata è quella diffusa dal Consiglio d'Europa sul proprio sito web, alla url <http://conventions.coe.int/treaty/ita/Treaties/Html/177.htm>.

gruppi di privati, come previsto dall'articolo 34 della Convenzione, in relazione all'articolo 1 del presente Protocollo.

Articolo 3 – Rapporti con la Convenzione

Gli Stati contraenti considereranno gli articoli 1 e 2 di questo Protocollo come articoli addizionali alla Convenzione e tutte le disposizioni della Convenzione si applicheranno di conseguenza.

Articolo 4 – Firma e ratifica

Il presente Protocollo è aperto alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa, firmatari della Convenzione. Sarà sottoposto a ratifica, accettazione o approvazione. Uno Stato membro del Consiglio d'Europa non potrà ratificare, accettare o approvare il presente Protocollo senza avere contestualmente o anteriormente ratificato la Convenzione. Gli strumenti di ratifica, di accettazione o di approvazione saranno depositati presso il Segretario Generale del Consiglio d'Europa.

Articolo 5 – Entrata in vigore

1. Il presente Protocollo entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo al decorso di un periodo di tre mesi dalla data alla quale dieci Stati membri del Consiglio d'Europa avranno espresso il loro consenso ad essere vincolati dal Protocollo conformemente alle disposizioni dell'articolo 4.

2. Per ogni Stato membro che esprimerà successivamente il suo consenso ad essere vincolato dal presente Protocollo, questo entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo al decorso di un periodo di tre mesi dalla data di deposito dello strumento di ratifica, di accettazione e di approvazione.

Articolo 6 – Funzioni del depositario

Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa notificherà agli Stati membri del Consiglio:

- a. ogni firma;
- b. il deposito di ogni strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione;
- c. ogni data di entrata in vigore del presente Protocollo conformemente agli articoli 2 e 5;
- d. ogni altro atto, notifica o comunicazione riguardante il presente Protocollo.

In fede di che, i sottoscritti, debitamente autorizzati a tal fine, hanno firmato il presente Protocollo.

Fatto a Roma, il 4 novembre 2000, in francese e in inglese, i due testi facendo ugualmente fede, in un unico esemplare che sarà depositato negli archivi del Consiglio d'Europa. Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa ne trasmetterà copia autenticata a ciascuno Stato membro del Consiglio d'Europa.

PROTOCOLLO N. 13 ALLA CONVENZIONE PER LA SALVAGUARDIA DEL DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTÀ FONDAMENTALI³

Art. 1 – Abolizione della pena di morte

La pena di morte è abolita. Nessuno può essere condannato a tale pena né giustiziato.

Art. 2 – Divieto di deroghe

Nessuna deroga è autorizzata alle norme del presente Protocollo ai sensi dell'articolo 15 della Convenzione.

Art. 3 – Divieto di riserve

Nessuna riserva è ammessa alle norme del presente Protocollo ai sensi dell'articolo 57 della Convenzione.

³ Il Protocollo n. 13 è stato siglato dall'Italia il 3 maggio 2002; lo strumento di ratifica è stato depositato il 3 marzo 2009, così che il Protocollo è entrato in vigore, per il nostro Paese, il 1° luglio 2009.

Il testo qui riportato è quello della traduzione italiana contenuta nella legge di ratifica 15 ottobre 2008, n. 179, pubbl. in Suppl. ord. n. 248 alla GU n. 263 del 10 novembre 2008.

Art. 4 – Applicazione territoriale

1. Ogni Stato può, al momento della firma o al momento del deposito del suo strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione, designare il territorio o i territori ai quali il presente Protocollo si applicherà.

2. Ogni Stato può, in qualsiasi successivo momento, per mezzo di una dichiarazione indirizzata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, estendere l'applicazione del presente Protocollo ad ogni altro territorio designato nella dichiarazione. Il Protocollo entrerà in vigore nei confronti di questo territorio il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi dopo la data di ricezione della dichiarazione da parte del Segretario Generale.

3. Ogni dichiarazione fatta in forza dei due paragrafi precedenti potrà essere ritirata o modificata, per quanto riguarda ogni territorio specificato in tale dichiarazione, mediante una notifica indirizzata al Segretario Generale. Il ritiro o la modifica avranno effetto il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi dopo la data di ricezione della notifica da parte del Segretario Generale.

Art. 5 – Relazioni con la Convenzione

Gli Stati Parti considerano gli articoli da 1 a 4 del presente Protocollo quali articoli addizionali alla Convenzione, e tutte le disposizioni della Convenzione si applicano di conseguenza.

Art. 6 – Firma e ratifica

Il presente Protocollo è aperto alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa che hanno firmato la Convenzione. Esso sarà sottoposto a ratifica, accettazione o approvazione. Uno Stato membro del Consiglio d'Europa non può ratificare, accettare o approvare il presente Protocollo senza avere contemporaneamente o precedentemente ratificato la Convenzione. Gli strumenti di ratifica, di accettazione o di approvazione saranno depositati presso il Segretario Generale del Consiglio d'Europa.

Art. 7 – Entrata in vigore

1. Il presente Protocollo entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi dopo la data in cui dieci Stati membri del Consiglio d'Europa avranno espresso il loro consenso ad essere vincolati dal presente Protocollo in conformità alle disposizioni del suo articolo 6.

2. Per ogni Stato membro che esprima successivamente il suo consenso ad essere vincolato dal presente Protocollo, quest'ultimo entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi dopo la data del deposito dello strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione.

Art. 8 – Funzioni del depositario

Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa notificherà a tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa:

- a) ogni firma;
- b) il deposito di ogni strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione;
- c) ogni data di entrata in vigore del presente Protocollo conformemente ai suoi articoli 4 e 7;
- d) ogni altro atto, notifica o comunicazione, relativa al presente Protocollo.

In fede di che, i sottoscritti, a tal fine debitamente autorizzati, hanno firmato il presente Protocollo .

Fatto a Vilnius, il 3 maggio 2002, in francese ed in inglese, entrambi i testi facenti ugualmente fede, in un unico esemplare che sarà depositato nell'archivio del Consiglio d'Europa. Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa ne comunicherà copia certificata conforme a ciascuno degli Stati Membri del Consiglio d'Europa.

Facoltà di Giurisprudenza
Scuola di dottorato in Scienze giuridiche
Dipartimento “Cesare Beccaria”
Curriculum in Discipline canonistiche ed ecclesiasticistiche

**LE LIBERTÀ DI RELIGIONE E DI CONVINZIONE
NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI STRASBURGO**

PARTE II

Tesi di Dottorato di Ricerca di:

Marcello TOSCANO

Matr. n. R07667

Tutor:

Chiar.mo Prof. Giuseppe CASUSCELLI

Coordinatore del Dottorato:

Chiar.mo Prof. Paolo Di Lucia

Anno Accademico 2010-2011

INDICE DELLA PARTE II

	<i>pag.</i>
Avvertenza	1
Le sentenze della Corte di Strasburgo sull'art. 9 della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo	3
Kjeldsen, Busk Madsen e Pedersen c. Danimarca	5
Guzzardi c. Italia	12
Young, James and Webster c. Regno Unito	16
Johnston e altri c. Irlanda	22
Darby c. Svezia	25
Kokkinakis c. Grecia	30
Hoffmann c. Austria	40
Sigurdur A. Sigurjónsson c. Islanda	44
Otto-Preminger-Institut c. Austria	50
Holy Monasteries c. Grecia	57
Manoussakis e altri c. Grecia	66
Wingrove c. Regno Unito	70
Efstratiou c. Grecia	74
Valsamis c. Grecia	79
Tsirlis and Kouloumpas c. Grecia	84
Kalaç c. Turchia	90
Canea Catholic Church c. Grecia	93
United Communist Party of Turkey e altri c. Turchia	97
Larissis e altri c. Grecia	106
Socialist Party e altri c. Turchia	116
Sidiropoulos e altri c. Grecia	121
Buscarini e altri c. San Marino	125
Chassagnou e altri c. Francia	128
Riera Blume e altri c. Spagna	134
Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) c. Turchia	138
Serif c. Grecia	143
Thlimmenos c. Grecia	147
Cha'Are Shalom Ve Tsedek c. Francia	150
Glaser c. Regno Unito	157
Hasan and Chaush c. Bulgaria	159
Cipro c. Turchia	168
Feldek c. Slovacchia	175
Pellegrini c. Italia	178
Devlin c. Regno Unito	183
Metropolitan Church of Bessarabia e altri c. Moldavia	186
Yazar e altri c. Turchia	198
Pretty c. Regno Unito	203
Sadak e altri c. Turchia (No. 2)	206
Al-Nashif c. Bulgaria	210
Agga c. Grecia (N° 2)	217
Dicle pour le Parti de la Democratie (DEP) c. Turchia	221
Refah Partisi (The Welfare Party) e altri c. Turchia (GC)	227
Murphy c. Irlanda	240
Parti Socialiste de Turquie (STP) e altri c. Turchia	246
Palau-Martinez c. Francia	250

Vergos c. Grecia	254
İkincisoy c. Turchia	258
Vatan c. Russia	260
Supreme Holy Council of the Muslim Community c. Bulgaria	262
Parti de la Democratie et de l'Évolution e altri c. Turchia	270
Öcalan c. Turchia	273
Emek Partisi et Şenol c. Turchia	280
İ. A. c. Turchia	283
Eşidir e altri c. Turchia	286
Leyla Şahin c. Turchia	289
Ülke c. Turchia	299
Kosteski c. Ex Repubblica Yugoslava di Macedonia	304
Öllinger c. Austria	309
Agga c. Grecia (N° 3)	314
Agga c. Grecia (N° 4)	318
Moscow Branch of the Salvation Army c. Russia	322
Igors Dmitrijevs c. Lettonia	332
Kuznetsov e altri c. Russia	337
Benli c. Turchia	344
Biserica Adevărat Ortodoxă Din Moldova e altri c. Moldova	348
Church of Scientology Moscow c. Russia	352
Kavakçı c. Turchia	360
Ivanova c. Bulgaria	366
97 Members of the Gldani Congregation of Jehovah's Witnesses e 4 altri c. Georgia	372
Svyato-Mykhaylivska Parafiya c. Ucraina	381
Folgerø e altri c. Norvegia	390
Barankevich c. Russia	405
Hasan and Eylem Zengin c. Turchia	410
Glas Nadezhda Eood and Elenkov c. Bulgaria	418
Perry c. Lettonia	423
Ismailova c. Russia	428
El Majjaoui and Stichting Touba Moskee c. Paesi Bassi	436
Alexandridis c. Grecia	441
Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas e altri c. Austria	445
Leela Förderkreis E. V. e altri c. Germania	454
Dogru c. Francia	463
Kervanci c. Francia	471
Holy Synod of the Bulgarian Orthodox Church (Metropolitan Inokentiy) e altri c. Bulgaria	479
Nolan and K. c. Russia	494
Verein der Freunde der Christengemeinschaft e altri c. Austria	503
Gütl c. Austria	507
Löffelmann c. Austria	512
Lang c. Austria	517
Masaev c. Moldova	521
Miroļubovs e altri c. Lettonia	524
Kimlya e altri c. Russia	535
Lombardi Vallauri c. Italia	544
Lautsi c. Italia	553
Koppi c. Austria	561
Sinan Işik c. Turchia	565
Ahmet Arslan e altri c. Turchia	570
Dimitras e altri c. Grecia (N°1)	575
Jehovah's Witnesses of Moscow e altri c. Russia	584
Grzelak c. Polonia	607

Jakóbski c. Polonia	614
Savez Crkava "Riječ Života" e altri c. Croazia	620
O'Donoghue e altri c. Regno Unito	628
Mouvement Raelien Suisse c. Svizzera	637
Herrmann c. Germania	644
Boychev e altri c. Bulgaria	649
Siebenhaar c. Germania	656
Wasmuth c. Germania	664
Lautsi e altri c. Italia	672
Association les Témoins de Jéhovah c. Francia	689
Bayatyan c. Armenia	700
Dimitras e altri c. Grecia (N°2)	715
Erçep c. Turchia	720
Bukharatyan c. Armenia	726
Tsaturyan c. Armenia	730
Feti Demirtaş c. Turchia	734
Francesco Sessa c. Italia	742
Indici della giurisprudenza	747
Indice alfabetico	749
Indice cronologico	755
Indice analitico	771

AVVERTENZA: le ragioni che hanno condotto alla scelta di limitare la raccolta giurisprudenziale da una parte alle sole sentenze della Corte – con esclusione, quindi, sia delle decisioni e dei rapporti, sia della giurisprudenza della Commissione, che sono tuttavia stati tenuti in debito conto nella precedente analisi della giurisprudenza di Strasburgo – e, dall'altra, alle sentenze che hanno giudicato in base all'art. 9 oppure hanno esplicitato la scelta di non farlo, sono già state esposte in *Premessa*.

Rimangono quindi da precisare in questa sede solo alcune avvertenze che attengono al modo, alla forma in cui si è scelto di presentare la giurisprudenza.

Il testo delle sentenze è riprodotto in lingua originale, con preferenza per la versione inglese quando disponibile. Di ognuna di esse sono riportati: titolo, data, numero del ricorso, composizione della Corte e suoi membri, nonché una sintesi in italiano del dispositivo, con l'indicazione delle eventuali opinioni concorrenti e/o dissenzienti.

Quando il procedimento si è concluso con una pronuncia della Grande Camera si è riportata per esteso solo quest'ultima – i riferimenti relativi alle sentenze delle sezioni singole sono comunque disponibili negli indici – con l'unica eccezione costituita dal caso *Lautsi (e altri) c. Italia*.

Quanto al testo delle pronunce, si sono omesse tutte le parti in fatto – ivi inclusa l'esposizione del diritto nazionale rilevante – che non fossero necessarie per la ricostruzione della fattispecie e tutte le parti in diritto che non avessero diretta attinenza con l'art. 9 o, per mezzo di altro referente normativo, con le libertà di convinzione e di religione.

Per ciascuna sentenza si è ritenuto opportuno inserire a piè di pagina anche una descrizione estremamente sintetica della fattispecie, che rendesse conto sommariamente dei fatti di causa e delle violazioni convenzionali invocate dal ricorrente, consentendo in questo modo al lettore di avere una "istantanea" del caso senza necessità di leggere integralmente la parte della pronuncia relativa all'esposizione in fatto.

Quando è stato possibile – molte pronunce, tanto più se risalenti nel tempo, non hanno ricevuto alcuna attenzione specifica da parte della dottrina – si è inserita nella medesima sede anche una breve nota bibliografica: tali indicazioni non hanno pretesa d'eshaustività, proponendosi soltanto di orientare il lettore all'interno dei contributi italiani e stranieri che hanno mostrato maggiore sensibilità alle tematiche oggetto di questo lavoro e di segnalare in modo particolare le ricerche che, per il nutrito apparato di richiami bibliografici, possono fungere da utili punti di partenza per ulteriori approfondimenti..

LE SENTENZE DELLA CORTE DI STRASBURGO
SULL'ARTICOLO 9 DELLA CONVENZIONE EUROPEA
DEI DIRITTI DELL'UOMO

KJELDSEN, BUSK MADSEN e PEDERSEN c. DANIMARCA¹
7 dicembre 1976 – Camera – Ricc. 5095/71; 5920/72; 5926/72
Pres. Balladore Pallieri, Verdross, Zekia, Pedersen, Petren, Ryssdal, Evrigenis

* * *

Dispositivo:

- 6 voti contro 1: nessuna violazione dell'art. 2, Prot. 1, considerato isolatamente o in combinato disposto con l'art. 14 Conv.
- unanimità: nessuna violazione degli artt. 8 e 9, Conv. considerati in combinato disposto con l'art. 2, Prot. 1

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: Verdross

* * *

(*Omissis*)

AS TO THE FACTS

14. The applicants, who are parents of Danish nationality, reside in Denmark. Mr. Viking Kjeldsen, a galvaniser, and his wife Annemarie, a schoolteacher, live in Varde; Mr. Arne Busk Madsen, a clergyman, and his wife Inger, a schoolteacher, come from Åbenrå; Mr. Hans Pedersen, who is a clergyman, and Mrs. Ellen Pedersen have their home in Ålborg.

All three couples, having children of school age, object to integrated, and hence compulsory, sex education as introduced into State primary schools in Denmark by Act No. 235 of 27 May 1970, amending the State Schools Act (*Lov om ændring af lov om folkeskolen*, hereinafter referred to as "the 1970 Act").

Primary education in general

15. According to Article 76 of the Danish Constitution, all children have the right to free education in the State primary schools (*folkeskolen*), although parents are not obliged to enrol them there and may send them to a private school or instruct them at home.

During the school year 1970/71, a total of 716,665 pupils were attending 2,471 schools, of which 277 were private with 43,689 pupils. Some parents chose to educate their children at home.

16. At the time of the facts at issue, primary education in State schools was governed by the State Schools Act (*Lov om folkeskolen*) (a consolidated version of which was set out in Executive Order No. 279 of 8 July 1966), which had been amended on various occasions between 1966 and 1970.

Primary education lasted for nine years; a tenth year, as well as a pre-school year for children of five to six years, were voluntary.

The subjects taught in the first four years were Danish, writing, arithmetic, knowledge of Christianity (*kristendomskundskab*), history, geography, biology, physical training, music, creative art and needlework. In the fifth and sixth years, English and woodwork were added, and in the seventh year German, mathematics, natural sciences and domestic science. As from the eighth year the pupils were, to some extent, allowed to choose from these courses the subjects they preferred.

¹ *Fattispecie*: i ricorrenti, cittadini danesi, lamentavano l'impossibilità di ottenere l'esenzione per i propri figli dall'insegnamento di educazione sessuale, introdotto dallo Stato nei *curricula* delle scuole pubbliche, e la conseguente violazione del proprio diritto a educare e istruire i figli in conformità alle proprie convinzioni.

Bibliografia essenziale: CANNONE, A., *Gli orientamenti della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia religiosa*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1996, 2, pp. 264 ss., sul punto pp. 265 ss.; VENTURA, M., *Law and religion issues in Strasbourg and Luxembourg: the virtues of European Courts (conference paper)*, in *RW*, novembre 2011, pp. 7 s.

Per la traduzione italiana si veda DE SALVIA, M. – ZAGREBELSKY, V., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia delle Comunità europee*, vol. I (1960-1990), coordinato da M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 221 ss.

Under the Act, the Minister of Education determined the objectives of schooling and the local school authorities fixed the contents of the curriculum and the number of lessons. There were, however, two exceptions to this rule. Firstly, religious instruction was to be in conformity with the Evangelical Lutheran doctrine of the National Church, but children might be exempted therefrom. Secondly, the legislator had directed schools to include in their curricula, often in conjunction with traditional subjects, certain new topics such as road safety, civics, hygiene and sex education.

(Omissis)

Sex education

19. In Denmark, sex education in State schools has been a topic of discussion for thirty-five years. As early as 1945, sex education was introduced in the State schools of Copenhagen and several institutions outside the capital copied this example. Nevertheless, the Minister of Education spoke against compulsory sex education when the question was raised in 1958.

In 1960, the Curriculum Committee published a "Guide to teaching in State schools" which distinguished between instruction on the reproduction of man and sex education proper. The Committee recommended that the former be integrated in the biology syllabus while the latter should remain optional for children and teachers and be provided by medical staff. The Committee also advised that guidelines for schools be drawn up on the contents of, and the terminology to be used in, sex education.

In a Circular of 8 April 1960, the Minister of Education adopted the Committee's conclusions: as from the school year 1960/61 reproduction of man became a compulsory part of biology lessons whereas an official guide issued by the Ministry, dating from September 1961, specified that only those children whose parents had given their express consent should receive sex education proper.

20. The Danish Government, anxious to reduce the disconcerting increase in the frequency of unwanted pregnancies, instructed a committee in 1961 to examine the problem of sex education (Seksualoplysningsudvalget). The setting up of such a committee had been urged, among others, by the National Council of Danish Women (Danske Kvinders Nationalråd) under the chairmanship of Mrs. Else-Merete Ross, a Member of Parliament, and by the Board of the Mothers' Aid Institutions (Mødrehjælpsinstitutionernes Bestyrelse). Every year the latter bodies received applications for assistance from about 6,000 young unmarried mothers of whom half were below twenty years of age and a quarter below seventeen. In addition, many children, often of very young parents, were born within the first nine months after marriage. Legal abortions, for their part, numbered about 4,000 every year and, according to expert opinions, illegal abortions about 15,000 whereas the annual birth rate was hardly more than 70,000.

21. In 1968, after a thorough examination of the problem, the above-mentioned committee, which was composed of doctors, educationalists, lawyers, theologians and government experts, submitted a report (No. 484) entitled "Sex Education in State Schools" (Seksualundervisning i Folkeskolen m.v., Betænkning Nr. 484). Modelling itself on the system that had been in force in Sweden for some years, the committee recommended in its report that sex education be integrated into compulsory subjects on the curriculum of State schools. However, there should be no obligation for teachers to take part in this teaching.

The report was based on the idea that it was essential for sexual instruction to be adapted to the children's different degrees of maturity and to be taught in the natural context of other subjects, for instance when questions by the children presented the appropriate opportunity. This method appeared to the committee particularly suited to prevent the subject from becoming delicate or speculative. The report emphasised that instruction in the matter should take the form of discussions and informal talks between teachers and pupils. Finally it gave an outline of the contents of sex education and recommended the drawing up of a new guide for State schools.

22. In March 1970, the Minister of Education tabled a Bill before Parliament to amend the State Schools Act. The Bill provided, inter alia, that sex education should become obligatory and an integrated part of general teaching in State primary schools. In this respect, the Bill was based on the recommendations of the committee on sex education, with one exception: following a declaration from the National Teachers' Association, it did not grant teachers a general right of exemption from participation in such instruction.

The Bill had received the support not only of this Association but also of the National Association of School and Society representing on the national level education committees, school boards and parents' associations, and of the National Association of Municipal Councils.

Section 1 para. 25 of the 1970 Act, which was passed unanimously by Parliament and became law on 27 May 1970, added "library organisation and sex education" to the list of subjects to be taught, set out in Section 17 para. 6 of the State Schools Act. Accordingly the latter text henceforth read as follows

(Bekendtgørelse No. 300 of 12 June 1970):

(Omissis)

23. After the passing of the 1970 Act, the Minister of Education requested the Curriculum Committee to prepare a new guide to sex education in State schools intended to replace the 1961 guide (paragraph 19 above). The new guide (Vejledning om seksualoplysning i folkeskolen, hereinafter referred to as "the Guide") was completed in April 1971; it set out the objectives of sex education as well as certain general principles that ought to govern it, and suggested detailed curricula for the various classes.

24. On the basis of the recommendations in the Guide, the Minister of Education laid down in Executive Order No. 274 of 8 June 1971 (Bekendtgørelse om seksualoplysning i folkeskolen) the rules of which he had given notice in his Circular of 25 June 1970.

The Executive Order - which applied to primary education and the first level of secondary education in State schools outside Copenhagen - was worded as follows:

"Section 1

(1) The objective of sex education shall be to impart to the pupils knowledge which could:

(a) help them avoid such insecurity and apprehension as would otherwise cause them problems;

(b) promote understanding of a connection between sex life, love life and general human relationships;

(c) enable the individual pupil independently to arrive at standpoints which harmonise best with his or her personality;

(d) stress the importance of responsibility and consideration in matters of sex.

(2) Sex education at all levels shall form part of the instruction given, in the general school subjects, in particular Danish, knowledge of Christianity, biology (hygiene), history (civics) and domestic relations. In addition, a general survey of the main topics covered by sex education may be given in the sixth and ninth school years.

Section 2

(1) The organisation and scope of sex education shall be laid down in or in accordance with the curriculum. Assistance in this respect is to be obtained from the Guide issued by the State Schools' Curriculum Committee. If the special instruction referred to in the second sentence of Section 1 para. 2 is provided in the sixth and ninth years, a small number of lessons shall be set aside each year for this purpose.

(2) Restrictions may not be imposed upon the range of matters dealt with in accordance with subsection 1 so as to render impossible the fulfilment of the purpose of sex education.

(3) The restrictions on the carrying out of sex education in schools, as indicated in Part 4 of the Guide, shall apply regardless of the provisions of the curriculum.

Section 3

(1) Sex education shall be given by the teachers responsible for giving lessons on the subjects with which it is integrated in the relevant class and in accordance with the directives of the principal of the school. If it is not clear from the curriculum which subjects are linked to the various topics to be taught, the class teachers shall distribute the work, as far as need be, in accordance with the recommendation of the teachers' council; this latter opinion must be approved by the school board pursuant to section 27 para. 5 of the School Administration Act.

(2) A teacher cannot be compelled against his will to give the special instruction in the sixth and ninth years referred to in the second sentence of section 1 para. 2.

Section 4

(1) The present Order shall come into force on 1 August 1971.

(2) At the same time the right of parents to have their children exempted from sex education given at school shall cease. They may nevertheless, on application to the principal of the school, have them exempted from the special instruction referred to in the second sentence of section 1 para. 2.

(3) ..."

(Omissis)

Facts relating to the applicants

36. Mr. and Mrs. Kjeldsen have a daughter called Karen. She was born in December 1962 and attended St. Jacobi municipal school in Varde. All the municipal schools in this town were still using, until the 1972/73 school year, the curricula adopted in 1969, that is, before the 1970 Act entered into force. In Varde the curriculum changed only with effect from the 1973/74 school year.

37. On 25 April 1971, the applicants asked the Minister of Education to exempt their daughter

from sex education, saying they wished to give her this instruction themselves.

On 6 May 1971, the Ministry replied to the effect that a new Executive Order on sex education in State schools was in the course of preparation.

The applicants complained to the Danish Parliament but without any result. They then approached the Parliamentary Ombudsman (Folketingets ombudsmand) who told them on 2 June 1971 that he had no competence to deal with the matter.

38. The Ministry of Education, in a letter of 14 July 1971, advised the applicants that Executive Order No. 274 (paragraph 24 above) had been issued and added that, for practical reasons, it was not possible to exempt children from integrated sex instruction.

On 5 August 1971, the applicants wrote again to the Ministry of Education, this time enquiring about sex education in private schools. The Ministry told them on 20 September that private schools were not obliged to provide instruction beyond that which, since 1960, they had been obliged to give within the context of the biology syllabus.

Some weeks before, that is, on 31 August 1971, the school commission of Varde had refused a request by the applicants that their daughter should be given free private education.

39. On 13 October 1971, the Ministry replied to a further letter, dated 6 September, in which the applicants had requested new legislation to provide for free education without sex instruction. The Ministry said that it did not intend to propose such legislation and it also refused to arrange for the applicants' daughter to receive separate education. Referring to the reply given to another person who, in the same field, had invoked Article 2 of Protocol No. 1 (P1-2), the Ministry stated that Danish legislation on sex education complied with this provision, particularly in view of the existence of private schools.

On 15 April 1972, the applicants asked the Ministry of Education why the curricula of the Varde municipal schools had not yet been adapted to the new legislation on sex education; the file in the case does not reveal whether the Ministry replied.

40. Meanwhile, the applicants had withdrawn their daughter from the St. Jacobi school and during the 1971/72 school year they educated her at home. In August 1972 they again sent her to the Varde municipal school (Brorsonskolen).

They maintained before the Commission that the nearest private school was nineteen kilometres from their home and that their daughter, who had diabetes, could not be away from home for a long period of time. The Government did not contest these claims.

41. Mr. and Mrs. Busk Madsen have four children, the eldest of whom began school in 1972 at a State school in Åbenrå. They attempted unsuccessfully to have their children exempted from sex instruction.

42. Mr. and Mrs. Pedersen have five children, of whom three were of school age in 1972. Two of them, Ester, born in 1957, and Svend, born in 1965, attended private schools in order to avoid having to follow sex education courses; the third, Hans Kristian, born in 1961, was enrolled at the Poul Pagh Gade municipal school in Ålborg. The applicants paid 660 Kroner a month for Ester, who left the latter school in summer 1972 to attend a private boarding school at Korinth (Fyn), and 75 Kroner for Svend.

The Pedersens had asked the competent authorities – likewise unsuccessfully – to exempt their children from sex instruction. They stated in their application that they were considering sending their third child as well to a private school, if the Commission could not help them.

43. In March 1972, the applicants complained about the use of certain books on sex education at the above-mentioned school. These books had apparently been approved by the school board in consultation with the teachers at the school.

The Education and Culture Committee of the Northern Jutland County Council (Nordjyllands amtsråds undervisnings - og kulturudvalg) decided, however, on 16 June 1972 to uphold the school board's action and this decision was confirmed by the Minister of Education on 13 March 1973.

AS TO THE LAW

(Omissis)

I. ON THE ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 2 OF PROTOCOL No. 1 (P1-2)

49. The applicants invoke Article 2 of Protocol No. 1 (P1-2) which provides: "No person shall be denied the right to education. In the exercise of any functions which it assumes in relation to education and to teaching, the State shall respect the right of parents to ensure such education and teaching in conformity with their own religious and philosophical convictions".

50. In their main submission before the Commission, the Government maintained that the second sentence of Article 2 (P1-2) does not apply to State schools (paragraphs 104-107 of the report and the

memorial of 29 November 1973), but their arguments have since evolved slightly. In their memorial of 8 March 1976 and at the hearings on 1 and 2 June 1976, they conceded that the existence of private schools perhaps does not necessarily imply in all cases that there is no breach of the said sentence. The Government nevertheless emphasised that Denmark does not force parents to entrust their children to the State schools; it allows parents to educate their children, or to have them educated, at home and, above all, to send them to private institutions to which the State pays very substantial subsidies, thereby assuming a “function in relation to education and to teaching”, within the meaning of Article 2 (P1-2). Denmark, it was submitted, thereby discharged the obligations resulting from the second sentence of this provision.

The Court notes that in Denmark private schools co-exist with a system of public education. The second sentence of Article 2 (P1-2) is binding upon the Contracting States in the exercise of each and every function – it speaks of “any functions” – that they undertake in the sphere of education and teaching, including that consisting of the organisation and financing of public education.

Furthermore, the second sentence of Article 2 (P1-2) must be read together with the first which enshrines the right of everyone to education. It is on to this fundamental right that is grafted the right of parents to respect for their religious and philosophical convictions, and the first sentence does not distinguish, any more than the second, between State and private teaching.

The “travaux préparatoires”, which are without doubt of particular consequence in the case of a clause that gave rise to such lengthy and impassioned discussions, confirm the interpretation appearing from a first reading of Article 2 (P1-2). Whilst they indisputably demonstrate, as the Government recalled, the importance attached by many members of the Consultative Assembly and a number of governments to freedom of teaching, that is to say, freedom to establish private schools, the “travaux préparatoires” do not for all that reveal the intention to go no further than a guarantee of that freedom. Unlike some earlier versions, the text finally adopted does not expressly enounce that freedom; and numerous interventions and proposals, cited by the delegates of the Commission, show that sight was not lost of the need to ensure, in State teaching, respect for parents’ religious and philosophical convictions.

The second sentence of Article 2 (P1-2) aims in short at safeguarding the possibility of pluralism in education which possibility is essential for the preservation of the “democratic society” as conceived by the Convention. In view of the power of the modern State, it is above all through State teaching that this aim must be realised.

The Court thus concludes, as the Commission did unanimously, that the Danish State schools do not fall outside the province of Protocol No. 1 (P1). In its investigation as to whether Article 2 (P1-2) has been violated, the Court cannot forget, however, that the functions assumed by Denmark in relation to education and to teaching include the grant of substantial assistance to private schools. Although recourse to these schools involves parents in sacrifices which were justifiably mentioned by the applicants, the alternative solution it provides constitutes a factor that should not be disregarded in this case. The delegate speaking on behalf of the majority of the Commission recognised that it had not taken sufficient heed of this factor in paragraphs 152 and 153 of the report.

51. The Government pleaded in the alternative that the second sentence of Article 2 (P1-2), assuming that it governed even the State schools where attendance is not obligatory, implies solely the right for parents to have their children exempted from classes offering “religious instruction of a denominational character”.

The Court does not share this view. Article 2 (P1-2), which applies to each of the State’s functions in relation to education and to teaching, does not permit a distinction to be drawn between religious instruction and other subjects. It enjoins the State to respect parents’ convictions, be they religious or philosophical, throughout the entire State education programme.

52. As is shown by its very structure, Article 2 (P1-2) constitutes a whole that is dominated by its first sentence. By binding themselves not to “deny the right to education”, the Contracting States guarantee to anyone within their jurisdiction “a right of access to educational institutions existing at a given time” and “the possibility of drawing”, by “official recognition of the studies which he has completed”, “profit from the education received” (judgment of 23 July 1968 on the merits of the “Belgian Linguistic” case, Series A no. 6, pp. 30-32, paras. 3-5).

The right set out in the second sentence of Article 2 (P1-2) is an adjunct of this fundamental right to education (paragraph 50 above). It is in the discharge of a natural duty towards their children – parents being primarily responsible for the “education and teaching” of their children – that parents may require the State to respect their religious and philosophical convictions. Their right thus corresponds to a responsibility closely linked to the enjoyment and the exercise of the right to education.

On the other hand, “the provisions of the Convention and Protocol must be read as a whole” (above-mentioned judgment of 23 July 1968, *ibid.*, p. 30, para. 1). Accordingly, the two sentences of Article 2 (P1-2) must be read not only in the light of each other but also, in particular, of Articles 8, 9 and

10 (art. 8, art. 9, art. 10) of the Convention which proclaim the right of everyone, including parents and children, "to respect for his private and family life", to "freedom of thought, conscience and religion", and to "freedom ... to receive and impart information and ideas".

53. It follows in the first place from the preceding paragraph that the setting and planning of the curriculum fall in principle within the competence of the Contracting States. This mainly involves questions of expediency on which it is not for the Court to rule and whose solution may legitimately vary according to the country and the era. In particular, the second sentence of Article 2 of the Protocol (P1-2) does not prevent States from imparting through teaching or education information or knowledge of a directly or indirectly religious or philosophical kind. It does not even permit parents to object to the integration of such teaching or education in the school curriculum, for otherwise all institutionalised teaching would run the risk of proving impracticable. In fact, it seems very difficult for many subjects taught at school not to have, to a greater or lesser extent, some philosophical complexion or implications. The same is true of religious affinities if one remembers the existence of religions forming a very broad dogmatic and moral entity which has or may have answers to every question of a philosophical, cosmological or moral nature.

The second sentence of Article 2 (P1-2) implies on the other hand that the State, in fulfilling the functions assumed by it in regard to education and teaching, must take care that information or knowledge included in the curriculum is conveyed in an objective, critical and pluralistic manner. The State is forbidden to pursue an aim of indoctrination that might be considered as not respecting parents' religious and philosophical convictions. That is the limit that must not be exceeded.

Such an interpretation is consistent at one and the same time with the first sentence of Article 2 of the Protocol (P1-2), with Articles 8 to 10 (art. 8, art. 9, art. 10) of the Convention and with the general spirit of the Convention itself, an instrument designed to maintain and promote the ideals and values of a democratic society.

54. In order to examine the disputed legislation under Article 2 of the Protocol (P1-2), interpreted as above, one must, while avoiding any evaluation of the legislation's expediency, have regard to the material situation that it sought and still seeks to meet.

The Danish legislator, who did not neglect to obtain beforehand the advice of qualified experts, clearly took as his starting point the known fact that in Denmark children nowadays discover without difficulty and from several quarters the information that interests them on sexual life. The instruction on the subject given in State schools is aimed less at instilling knowledge they do not have or cannot acquire by other means than at giving them such knowledge more correctly, precisely, objectively and scientifically. The instruction, as provided for and organised by the contested legislation, is principally intended to give pupils better information; this emerges from, *inter alia*, the preface to the "Guide" of April 1971.

Even when circumscribed in this way, such instruction clearly cannot exclude on the part of teachers certain assessments capable of encroaching on the religious or philosophical sphere; for what are involved are matters where appraisals of fact easily lead on to value-judgments. The minority of the Commission rightly emphasised this. The Executive Orders and Circulars of 8 June 1971 and 15 June 1972, the "Guide" of April 1971 and the other material before the Court (paragraphs 20-32 above) plainly show that the Danish State, by providing children in good time with explanations it considers useful, is attempting to warn them against phenomena it views as disturbing, for example, the excessive frequency of births out of wedlock, induced abortions and venereal diseases. The public authorities wish to enable pupils, when the time comes, "to take care of themselves and show consideration for others in that respect", "not ... [to] land themselves or others in difficulties solely on account of lack of knowledge" (section 1 of the Executive Order of 15 June 1972).

These considerations are indeed of a moral order, but they are very general in character and do not entail overstepping the bounds of what a democratic State may regard as the public interest. Examination of the legislation in dispute establishes in fact that it in no way amounts to an attempt at indoctrination aimed at advocating a specific kind of sexual behaviour. It does not make a point of exalting sex or inciting pupils to indulge precociously in practices that are dangerous for their stability, health or future or that many parents consider reprehensible. Further, it does not affect the right of parents to enlighten and advise their children, to exercise with regard to their children natural parental functions as educators, or to guide their children on a path in line with the parents' own religious or philosophical convictions.

Certainly, abuses can occur as to the manner in which the provisions in force are applied by a given school or teacher and the competent authorities have a duty to take the utmost care to see to it that parents' religious and philosophical convictions are not disregarded at this level by carelessness, lack of judgment or misplaced proselytism. However, it follows from the Commission's decisions on the admissibility of the applications that the Court is not at present seized of a problem of this kind (paragraph 48 above).

The Court consequently reaches the conclusion that the disputed legislation in itself in no way offends the applicants' religious and philosophical convictions to the extent forbidden by the second sentence of Article 2 of the Protocol (P1-2), interpreted in the light of its first sentence and of the whole of the Convention.

Besides, the Danish State preserves an important expedient for parents who, in the name of their creed or opinions, wish to dissociate their children from integrated sex education; it allows parents either to entrust their children to private schools, which are bound by less strict obligations and moreover heavily subsidised by the State (paragraphs 15, 18 and 34 above), or to educate them or have them educated at home, subject to suffering the undeniable sacrifices and inconveniences caused by recourse to one of those alternative solutions.

55. The applicants also rely on the first sentence of Article 2 (P1-2). In this connection, it suffices to note that the respondent State has not denied and does not deny their children either access to educational institutions existing in Denmark or the right of drawing, by official recognition of their studies, profit from the education received by them (judgment of 23 July 1968 on the merits of the "Belgian Linguistic" case, Series A no. 6, pp. 30-32, paras. 3-5).

II. ON THE ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 14 OF THE CONVENTION TAKEN TOGETHER WITH ARTICLE 2 OF PROTOCOL No. 1 (art. 14+P1-2)

56. The applicants also claim to be victims, in the enjoyment of the rights protected by Article 2 of Protocol No. 1 (P1-2), of a discrimination, on the ground of religion, contrary to Article 14 (art. 14) of the Convention. They stress that Danish legislation allows parents to have their children exempted from religious instruction classes held in State schools, whilst it offers no similar possibility for integrated sex education (paragraphs 70, 80 and 171-172 of the Commission's report).

The Court first points out that Article 14 (art. 14) prohibits, within the ambit of the rights and freedoms guaranteed, discriminatory treatment having as its basis or reason a personal characteristic ("status") by which persons or groups of persons are distinguishable from each other. However, there is nothing in the contested legislation which can suggest that it envisaged such treatment.

Above all, the Court, like the Commission (paragraph 173 of the report), finds that there is a difference in kind between religious instruction and the sex education concerned in this case. The former of necessity disseminates tenets and not mere knowledge; the Court has already concluded that the same does not apply to the latter (paragraph 54 above). Accordingly, the distinction objected to by the applicants is founded on dissimilar factual circumstances and is consistent with the requirements of Article 14 (art. 14).

III. ON THE ALLEGED VIOLATION OF ARTICLES 8 AND 9 (art. 8, art. 9) OF THE CONVENTION

57. The applicants, without providing many details, finally invoke Articles 8 and 9 (art. 8, art. 9) of the Convention taken together with Article 2 of Protocol No. 1 (art. 8+P1-2, art. 9+P1-2). They allege that the legislation of which they complain interferes with their right to respect for their private and family life and with their right to freedom of thought, conscience and religion (paragraphs 54, 55, 72, 89 and 170 of the Commission's report).

However, the Court does not find any breach of Articles 8 and 9 (art. 8, art. 9) which, moreover, it took into account when interpreting Article 2 of Protocol No. 1 (P1-2) (paragraphs 52 and 53 above).

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT

1. Holds by six votes to one that there has been no breach of Article 2 of Protocol No. 1 (P1-2) or of Article 14 of the Convention taken together with the said Article 2 (art. 14+P1-2);

2. Holds unanimously that there has been no breach of Articles 8 and 9 of the Convention taken together with Article 2 of Protocol No. 1 (art. 8+P1-2, art. 9+P1-2).

(Omissis)

GUZZARDI c. ITALIA²

6 novembre 1980 – Plenaria – Ric. 7367/76

Pres. Wiarda, Balladore Pallieri, Zekia, Cremona, Vilhjálmsson, Ryssdal, Ganshof Van Der Meersch, Fitzmaurice, Bindschedler-Robert, Evrigenis, Teitgen, Lagergren, Liesch, Gölcüklü, Matscher, Pinheiro Farinha, Garcia de Enterría, Walsh

* * *

Dispositivo:

- 10 voti contro 8: violazione dell'art. 5
- unanimità: nessuna violazione degli artt. 3, 6, 9
- 17 voti contro 1: nessuna violazione dell'art. 8

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: Balladore Pallieri, Zekia, Cremona, Fitzmaurice, Bindschedler-Robert, Teitgen, Garcia de Enterría, Matscher, Pinheiro Farinha

* * *

(*Omissis*)

AS TO THE FACTS

I. PARTICULAR FACTS OF THE CASE

A. The criminal proceedings taken against Mr. Guzzardi

9. Mr. Guzzardi, an Italian citizen born in 1942, had left Palermo (Sicily) in 1966 to take up residence in Vigevano (in the province of Pavia). He was arrested on 8 February 1973, placed in detention on remand in Milan and then charged with conspiracy and being an accomplice to the abduction on 18 December 1972 of a businessman; the latter had been freed by his kidnappers on 7 February 1973 after payment of a substantial ransom.

The applicant was acquitted on 13 November 1976 by the Milan Regional Court (Tribunale di Milano) for lack of sufficient evidence, but convicted on 19 December 1979 by the Milan Court of Appeal which sentenced him to eighteen years' imprisonment and a fine.

The criminal proceedings in question are not in issue, at least not in direct issue, in the present case.

10. Under Article 272 (first paragraph, item 2) of the Italian Code of Criminal Procedure, the applicant's detention on remand – during which he married his fiancée by whom he shortly afterwards had a son – could not continue for more than two years; it thus had to terminate on 8 February 1975 at the latest.

11. On that date, Mr. Guzzardi was removed from Milan gaol and taken under police escort to the island of Asinara, which lies off Sardinia.

B. The measure of "special supervision" applied to the applicant

12. On 23 December 1974, the Milan Chief of Police (questore) had in fact sent to the Milan State prosecutor (procuratore della Repubblica) a report recommending that Mr. Guzzardi be subjected to the measure of "special supervision" provided for in section 3 of Act no. 1423 of 27 December 1956 ("the 1956 Act" - see paragraphs 45-51 below) and section 2 of Act no. 575 of 31 May 1965 ("the 1965 Act" - see paragraph 52 below). The report referred to indications that although the applicant claimed to be working in the building trade, he was actually engaged in illegal activities and belonged to a band (cosca) of mafiosi; it listed four convictions pronounced against him in 1965, 1967, 1969 and 1972 and described

² *Fattispecie*: Guzzardi, cittadino italiano, lamentava l'eccessiva restrittività – sotto diversi profili – delle prescrizioni impostegli dalla magistratura penale in quanto soggetto sottoposto a misure personali di sicurezza.

Per la traduzione italiana si veda DE SALVIA, M. – ZAGREBELSKY, V., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia delle Comunità europee*, vol. I (1960-1990), coordinato da M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 381 ss.

him as "one of the most dangerous" of individuals.

Following an application made in accordance with this recommendation by the State prosecutor on 14 January 1975, the Milan Regional Court (2nd Criminal Chamber) directed on 30 January that Mr. Guzzardi be placed under special supervision for three years, the measure to be combined with the obligation to reside "in the district (comune) of the island of Asinara", a locality that had been designated by the Ministry of the Interior. In its decision the Court further directed that the applicant should:

- start looking for work within a month, establish his residence in the prescribed locality, inform the supervisory authorities immediately of his address and not leave the place fixed without first notifying them;
- report to the supervisory authorities twice a day and whenever called upon to do so;
- lead an honest and law-abiding life and not give cause for suspicion;
- not associate with persons convicted of criminal offences and subjected to preventive or security measures;
- not return to his residence later than 10 p.m. and not go out before 7 a.m., except in case of necessity and after having given notice in due time to supervisory authorities;
- not keep or carry any arms;
- not frequent bars or night-clubs and not take part in public meetings;
- inform the supervisory authorities in advance of the telephone number and name of the person telephoned or telephoning each time he wished to make or receive a long-distance call.

C. The applicant's stay on the island of Asinara

1. Description of the locality

23. Asinara lies off the north-west tip of Sardinia. The island, which is long and narrow with a rugged terrain, measures about 20 km. at its greatest length. Whilst the island as a whole covers 50 sq. km., the area reserved for persons in compulsory residence represented a fraction of not more than 2.5 sq. km. This area was bordered by the sea, roads and a cemetery; there was no fence to mark out the perimeter. About nine-tenths of the island was occupied by a prison.

(Omissis)

6. Possibilities of attending worship

36. There is a chapel at Cala Real. According to Mr. Guzzardi, it remained closed except for religious services at Christmas and Easter. The Government submitted in reply that the religious authorities - there was a priest living at Cala d'Oliva - would willingly have opened the chapel for services at any time had they been asked to do so, but that no one had ever made such a request.

37. The applicant also claimed that a mass was celebrated every Sunday by the prison chaplain, but on premises situated outside the area in which persons in compulsory residence could move freely (see paragraph 26 above).

(Omissis)

AS TO THE LAW

(Omissis)

II. THE MERITS

A. Preliminary observation

87. The Government stressed that public order in Italy was currently menaced by serious threats, coming essentially from political terrorism and the mafia.

88. Without losing sight of the general context of the case, the Court recalls that, in proceedings originating in an individual application, it has to confine its attention, as far as possible, to the issues raised by the concrete case before it. Accordingly, the Court's task is to review under the Convention not the 1956 and 1965 Acts as such - the principle underlying them was anyway not challenged by the applicant - but the manner in which those Acts were actually applied to Mr. Guzzardi, namely the conditions surrounding his enforced stay on Asinara from 8 February 1975 until 22 July 1976 (see the above-mentioned Deweer judgment, p. 21, par. 40, the Schiesser judgment of 4 December 1979, Series A no. 34, p. 14, par. 32, etc.; cf. the above-mentioned Ireland v. the United Kingdom judgment, p. 60, par. 149).

B. The alleged breach of Article 5 par. 1 (art. 5-1)

(Omissis)

104. To sum up, from 8 February 1975 to 22 July 1976 the applicant was the victim of a breach of Article 5 par. 1 (art. 5-1).

C. The other alleged violations

(Omissis)

2. Article 3 (art. 3)

107. Mr. Guzzardi alleged that on Asinara he had to endure living conditions that were at least degrading, if not inhuman. The Commission did not agree.

Certain aspects of the situation complained of were undoubtedly unpleasant or even irksome (see paragraphs 23-42 above); however, having regard to all the circumstances, it did not attain the level of severity above which treatment falls within the scope of Article 3 (art. 3) (see the above-mentioned *Ireland v. the United Kingdom* judgment, p. 65, par. 162).

3. Article 6 (art. 6)

108. The Commission gave a negative reply to the question whether the 1975 proceedings that terminated in the Court of Cassation should, as Mr. Guzzardi argued, have been attended by the guarantees contained in Article 6 (art. 6).

In the Court's opinion, those proceedings did not involve the "determination ... of a criminal charge", even when these words are construed within the meaning of the Convention (see the above-mentioned *Engel and others* judgment, p. 34, par. 81). Whether the right to liberty, which was at stake (see paragraph 62 above), is to be qualified as a "civil right" is a matter of controversy (see the *Golder* judgment of 21 February 1975, Series A no. 18, p. 16, par. 33; the above-mentioned *Ireland v. the United Kingdom* judgment, p. 89, par. 235); in any event, the evidence does not reveal any infringement of paragraph 1 of Article 6 (art. 6-1).

4. Article 8 (art. 8)

109. The applicant further relied on his right to respect for his family life. However, quite apart from other relations by blood or by marriage, his wife and son lived with him for fourteen of the some sixteen months he spent at Cala Reale. The reason why they had to leave the island in October 1975 – rejoining the applicant there as soon as the beginning of December – was that he had not applied for renewal of their residence permits which had expired on 18 August 1975 (see paragraph 35 above). The reasons given by Mr. Guzzardi to explain his failure so to apply (see paragraph 72 of the report) disclose nothing contrary to Article 8 (art. 8) which could be attributed to the Italian State and, in the circumstances, the necessity for such permits proves to be compatible with that provision. More generally, the Court concurs with the remarks in paragraph 87 of the Commission's report.

5. Article 9 (art. 9)

110. Finally, Mr. Guzzardi complained of an infringement of his right to manifest his religion in worship. However, he did not claim either that he had requested that services be held in the chapel at Cala Reale or that he had sought authorisation to go to the church at Cala d'Oliva (see paragraphs 36-37 above and paragraph 89 of the report); accordingly, his complaint does not bear examination.

6. Conclusion

111. The conclusions thus reached by the Court on Articles 3, 6, 8 and 9 (art. 3, art. 6, art. 8, art. 9) dispense it from reopening the hearings in order to provide the Government with an opportunity of amplifying the arguments they had advanced on these issues before the Commission (see paragraphs 74 and 76-78 of the report).

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT

1. Rejects by sixteen votes to two the plea based by the Government on the ex officio examination

of the case under Articles 5 and 6 (art. 5, art. 6);

2. Rejects by ten votes to eight the Government's objection that domestic remedies have not been exhausted;

3. Rejects by fifteen votes to three the Government's plea as to the disappearance of the object of the proceedings;

4. Holds by eleven votes to seven that there was in the instant case deprivation of liberty within the meaning of Article 5 (art. 5) of the Convention;

5. Holds unanimously that the said deprivation of liberty was not justified under sub-paragraph (e) of Article 5 par. 1 (art. 5-1-e) or under sub-paragraph (b) (art. 5-1-b);

6. Holds by sixteen votes to two that the said deprivation of liberty was also not justified under sub-paragraph (a) (art. 5-1-a);

7. Holds by twelve votes to six that the said deprivation of liberty was not justified under sub-paragraph (c) (art. 5-1-c) either;

8. Holds, to sum up, by ten votes to eight, that from 8 February 1975 to 22 July 1976 the applicant was the victim of a breach of Article 5 par. 1 (art. 5-1);

9. Holds unanimously that in the instant case there was no breach of Articles 3, 6 or 9 (art. 3, art. 6, art. 9);

10. Holds by seventeen votes to one that there was also no breach of Article 8 (art. 8);

11. Holds by twelve votes to six that the Italian Republic is to pay to the applicant under Article 50 (art. 50) a sum of one million (1,000,000) Lire.

(Omissis)

YOUNG, JAMES AND WEBSTER C. REGNO UNITO³

13 agosto 1981 – Plenaria – Ricc. 7601/76, 7806/77

Pres. Wiarda, Ryssdal, Zekia, Cremona, Vilhjálmsson, Ganshof van der Meersch, Bindschedler-Robert, Evrigenis, Lagergren, Liesch, Gölcüklü, Matscher, Pinheiro Farinha, Garcia De Enterria, Pettiti, Walsh, Sørensen, Evans, MacDonald, Russo, Bernhardt

* * *

Dispositivo:

– 18 voti contro 3: violazione dell'art. 11

– unanimità: non necessità di esaminare il caso sotto il profilo degli artt. 9, 10 e 13

Opinioni concorrenti: Ganshof van der Meersch, Bindschedler-Robert, Liesch, Gölcüklü, Matscher, Pinheiro Farinha, Pettiti, Evrigenis

Opinioni dissenzienti: Sørensen, Vilhjálmsson, Lagergren

* * *

(*Omissis*)

AS TO THE FACTS

12. Mr. Young, Mr. James and Mr. Webster are former employees of the British Railways Board ("British Rail"). In 1975, a "closed shop" agreement was concluded between British Rail and three trade unions, providing that thenceforth membership of one of those unions was a condition of employment. The applicants failed to satisfy this condition and were dismissed in 1976. They alleged that the treatment to which they had been subjected gave rise to violations of Articles 9, 10, 11 and 13 (art. 9, art. 10, art. 11, art. 13) of the Convention.

I. GENERAL BACKGROUND AND DOMESTIC LAW

A. Closed shops and dismissal from employment

In general

13. In essence, a closed shop is an undertaking or workplace in which, as a result of an agreement or arrangement between one or more trade unions and one or more employers or employers' associations, employees of a certain class are in practice required to be or become members of a specified union. The employer is not under any legal obligation to consult or obtain the consent of individual employees directly before such an agreement or arrangement is put into effect. Closed shop agreements and arrangements vary considerably in both their form and their content; one distinction that is often drawn is that between the "pre-entry" shop (the employee must join the union before engaged) and the "post-entry" shop (he must join within a reasonable time after being engaged), the latter being more common.

In the United Kingdom, the institution of the closed shop is of very long standing. In recent years, closed shop arrangements have become more formalised and the number of employees covered thereby has increased (3.75 million in the 1960's and 5 million in 1980, approximately). Recent surveys suggest that in many cases the obligation to join a specified union does not extend to existing non-union employees.

The law in force until 1971

14. There was no legislation explicitly directed to the practice of the closed shop until 1971. Nevertheless, the courts had since the 1920's recognised the legitimacy of the trade union object of

³ *Fattispecie*: i ricorrenti lamentavano una violazione della propria libertà di associazione, sotto forma di libertà "negativa", per essere stati costretti contro le proprie convinzioni ad aderire a un'organizzazione sindacale.

Bibliografia essenziale: VENTURA, M., *Law and religion issues in Strasbourg and Luxembourg: the virtues of European Courts (conference paper)*, in *RW*, novembre 2011, pp. 7 s.

advancing the union's interests even to the point of enforcing the dismissal, or a ban on the hiring, of non-union employees. However, it was an unlawful conspiracy at common law to pursue a closed shop against individuals beyond the point which the courts regarded as the defence of genuine trade union interests (Huntley v. Thornton [1957] 1 All England Law Reports 234; Morgan v. Fry [1967] 2 All England Law Reports 386).

The Royal Commission on Trade Unions and Employers' Associations, which reported in 1968, whilst rejecting the possibility of prohibiting the closed shop, considered the question of safeguards for individuals in a closed shop situation. In particular, a majority of that Commission took the view that an existing employee who was dismissed for refusal to join a union following the introduction of a closed shop should be able to succeed against his employer in a complaint of unfair dismissal so long as he could show that he had reasonable grounds for that refusal.

15. Prior to 1971, the rights and liabilities of the parties to a contract of employment were for the most part governed by common law. Leaving aside cases of justified summary dismissal, it was lawful to dismiss an employee, even without cause, provided that he was given due notice. The remedy open to an employee dismissed without due notice was merely to sue for the balance of wages he would have earned during the appropriate notice period; the courts would not order his employer to re-engage him. These principles applied, for example, to dismissals motivated by an employee's joining, or refusing to join, a trade union.

The Industrial Relations Act 1971

16. Since 1971, there has been increased Parliamentary intervention in the areas under consideration, and changes of Government have led to changes in the scope and content of the legislation in force. The first major enactment was the Industrial Relations Act 1971 which radically altered the common law position in two respects.

17. In the first place, the 1971 Act conferred on employees (with certain exceptions) the right not to be unfairly dismissed. Dismissal of an employee without cause became unlawful, even if he had been given due notice. An individual who considered that he had been unfairly dismissed could present a complaint to an industrial tribunal; unless the dismissal had been motivated by one or more reasons specified in the Act (for example, qualifications, conduct, redundancy) or some other substantial reason and unless the employer was found to have acted reasonably in treating that or those reasons as a sufficient reason for dismissal, the tribunal could award compensation to the employee or recommend that he be re-engaged. The employee's common law rights were unaffected by the Act, although after 1971 little reliance was placed on them in practice by those entitled to the new right.

18. In the second place, the 1971 Act introduced specific provisions which were designed to make the operation of the majority of closed shops unlawful. In addition to stipulating that pre-entry closed shop agreements were void, the Act, subject to certain exceptions, gave every worker the right to be a member of no trade union or to refuse to be a member of any particular union. In the context of the rules on unfair dismissal and in contrast to the position at common law (see paragraph 15 in fine above), the Act laid down that dismissal motivated by the employee's exercise of, or intention to exercise, that right was to be regarded as unfair.

19. A Green Paper on Trade Union Immunities, published by the British Government in January 1981, states that the 1971 Act "met considerable resistance from trade unions and in practice its closed shop provisions were circumvented by many employers and unions. The closed shop continued much as before".

The law in force at the time of the events giving rise to the applicants' complaints

20. The industrial Relations Act 1971 was repealed by the Trade Union and Labour Relations Act 1974 ("TULRA"). The provisions of TULRA relevant to the present case came into force on 16 September 1974.

21. The repeal of the Industrial Relations Act 1971 removed from the statute book both the prohibition on closed shops and the employee's right not to belong to a union. However, the law did not fully return to its pre-1971 condition. This was because TULRA maintained the protection against unfair dismissal; since one result of a closed shop is that an individual who declines to join a specified union may have his employment terminated, it was necessary to spell out the precise conditions in which dismissal for this reason was to be regarded as fair. Accordingly, TULRA:

(a) set out - by reference to the concept of "union membership agreement", which it defined - the circumstances in which a closed shop situation was to be regarded as existing;

(b) laid down the basic rule that, if such a situation existed, the dismissal of an employee for refusal to join a specified union was to be regarded as fair for the purposes of the law on unfair dismissal;

(c) provided that, by way of exceptions, such a dismissal was to be regarded as unfair if the employee genuinely objected

(i) on grounds of religious belief to being a member of any union whatsoever; or

(ii) on any reasonable grounds to being a member of a particular union.

22. The powers of an industrial tribunal under the 1971 Act to award compensation to an unfairly dismissed employee were also re-enacted by TULRA. However, the power to recommend his re-engagement was later replaced, by the Employment Protection Act 1975, by a discretionary power to order reinstatement or re-engagement in certain circumstances (notably, where this was considered "practicable"). It was provided that, if the order were not complied with, the employee should be awarded the normal compensation for unfair dismissal and, in specified cases, an additional sum.

23. TULRA was modified in various respects by the Trade Union and Labour Relations (Amendment) Act 1976 ("the Amendment Act") which came into force on 25 March 1976. In particular, the second of the exceptions mentioned in paragraph 21 (c) above was abolished, so that the action for unfair dismissal remained available only to genuine religious objectors. With the object of achieving greater flexibility, the Amendment Act also modified the concept of "union membership agreement".

Subsequent legislative developments

24. The Employment Protection (Consolidation) Act 1978 repealed and re-enacted the then existing provisions concerning unfair dismissal.

The 1978 Act was in turn amended, without retroactive effect, by the Employment Act 1980. It remains the basic rule that the dismissal of an employee for refusal to join a specified union in a closed shop situation is to be regarded as fair for the purposes of the law on unfair dismissal. However, with effect from 15 August 1980, this rule became subject to three exceptions whereby such dismissal is to be regarded as unfair if:

(a) the employee objects on grounds of conscience or other deeply-held personal conviction to being a member of any or a particular union; or

(b) the employee belonged, before the closed shop agreement or arrangement came into effect, to the class of employees covered thereby and has not been a member of a union in accordance therewith; or

(c) in the case of a closed shop agreement or arrangement taking effect after 15 August 1980, either it has not been approved by the vote in a ballot of not less than 80% of the employees affected or, although it is so approved, the employee has not since the balloting been a member of a union in accordance therewith.

A Code of Practice, issued with the authority of Parliament and coming into effect on 17 December 1980, recommended, inter alia, that closed shop agreements should protect basic individual rights and be applied flexibly and tolerantly and with due regard to the interests of individuals as well as unions and employers. The Code is admissible in evidence, but imposes no legal obligations.

25. The green Paper on Trade Union Immunities (see paragraph 19 above) rehearsed arguments for and against various proposals and indicated that the Government would welcome views on whether further changes in legislation affecting the closed shop were desirable and would be likely to prove effective.

(Omissis)

AS TO THE LAW

(Omissis)

I. THE EXISTENCE OF AN INTERFERENCE WITH AN ARTICLE 11 RIGHT

51. A substantial part of the pleadings before the Court was devoted to the question whether Article 11 (art. 11) guarantees not only freedom of association, including the right to form and to join trade unions, in the positive sense, but also, by implication, a "negative right" not to be compelled to join an association or a union.

Whilst the majority of the Commission stated that it was not necessary to determine this issue, the applicants maintained that a "negative right" was clearly implied in the text. The Government, which saw the Commission's conclusion also as in fact recognising at least a limited negative right, submitted that Article 11 (art. 11) did not confer or guarantee any right not to be compelled to join an association. They contended that this right had been deliberately excluded from the Convention and that this was demonstrated by the following passage in the travaux préparatoires:

"On account of the difficulties raised by the 'closed-shop system' in certain countries, the Conference in this connection considered that it was undesirable to introduce into the Convention a rule under which 'no one may be compelled to belong to an association' which features in [Article 20 par. 2 of] the United Nations Universal Declaration" (Report of 19 June 1950 of the Conference of Senior Officials, Collected Edition of the "Travaux Préparatoires", vol. IV, p. 262).

52. The Court does not consider it necessary to answer this question on this occasion.

The Court recalls, however, that the right to form and to join trade unions is a special aspect of freedom of association (see the National Union of Belgian Police judgment of 27 October 1975, Series A no. 19, p. 17, par. 38); it adds that the notion of a freedom implies some measure of freedom of choice as to its exercise.

Assuming for the sake of argument that, for the reasons given in the above-cited passage from the travaux préparatoires, a general rule such as that in Article 20 par. 2 of the Universal Declaration of Human Rights was deliberately omitted from, and so cannot be regarded as itself enshrined in, the Convention, it does not follow that the negative aspect of a person's freedom of association falls completely outside the ambit of Article 11 (art. 11) and that each and every compulsion to join a particular trade union is compatible with the intention of that provision. To construe Article 11 (art. 11) as permitting every kind of compulsion in the field of trade union membership would strike at the very substance of the freedom it is designed to guarantee (see, *mutatis mutandis*, the judgment of 23 July 1968 on the merits of the "Belgian Linguistic" case, Series A no. 6, p. 32, par. 5, the Golder judgment of 21 February 1975, Series A no. 18, p. 19, par. 38, and the Winterwerp judgment of 24 October 1979, Series A no. 33, p. 24, par. 60).

53. The Court emphasises once again that, in proceedings originating in an individual application, it has, without losing sight of the general context, to confine its attention as far as possible to the issues raised by the concrete case before it (see, *inter alia*, the Guzzardi judgment of 6 November 1980, Series A no. 39, pp. 31-32, par. 88). Accordingly, in the present case, it is not called upon to review the closed shop system as such in relation to the Convention or to express an opinion on every consequence or form of compulsion which it may engender; it will limit its examination to the effects of that system on the applicants.

54. As a consequence of the agreement concluded in 1975 (see paragraph 29 above), the applicants were faced with the dilemma either of joining NUR (in the case of Mr. James) or TSSA or NUR (in the cases of Mr. Young and Mr. Webster) or of losing jobs for which union membership had not been a requirement when they were first engaged and which two of them had held for several years. Each applicant regarded the membership condition introduced by that agreement as an interference with the freedom of association to which he considered that he was entitled; in addition, Mr. Young and Mr. Webster had objections to trade union policies and activities coupled, in the case of Mr. Young, with objections to the political affiliations of the specified unions (see paragraphs 34, 37 and 43 above). As a result of their refusal to yield to what they considered to be unjustified pressure, they received notices terminating their employment. Under the legislation in force at the time (see paragraphs 17 and 20-23 above), their dismissal was "fair" and, hence, could not found a claim for compensation, let alone reinstatement or re-engagement.

55. The situation facing the applicants clearly runs counter to the concept of freedom of association in its negative sense.

Assuming that Article 11 (art. 11) does not guarantee the negative aspect of that freedom on the same footing as the positive aspect, compulsion to join a particular trade union may not always be contrary to the Convention.

However, a threat of dismissal involving loss of livelihood is a most serious form of compulsion and, in the present instance, it was directed against persons engaged by British Rail before the introduction of any obligation to join a particular trade union.

In the Court's opinion, such a form of compulsion, in the circumstances of the case, strikes at the very substance of the freedom guaranteed by Article 11 (art. 11). For this reason alone, there has been an interference with that freedom as regards each of the three applicants.

56. Another facet of this case concerns the restriction of the applicants' choice as regards the trade unions which they could join of their own volition. An individual does not enjoy the right to freedom of association if in reality the freedom of action or choice which remains available to him is either non-existent or so reduced as to be of no practical value (see, *mutatis mutandis*, the Airey judgment of 9 October 1979, Series A no. 32, p. 12, par. 24).

The Government submitted that the relevant legislation (see paragraph 26 above) not only did not restrict but also expressly protected freedom of action or choice in this area; in particular, it would have been open to the applicants to form or to join a trade union in addition to one of the specified unions. The applicants, on the other hand, claimed that this was not the case in practice, since such a step would have

been precluded by British Rail's agreement with the railway unions and by the Bridlington Principles (see paragraph 27 above); in their view, joining and taking part in the activities of a competing union would, if attempted, have led to expulsion from one of the specified unions. These submissions were, however, contested by the Government.

Be that as it may, such freedom of action or choice as might have been left to the applicants in this respect would not in any way have altered the compulsion to which they were subjected since they would in any event have been dismissed if they had not become members of one of the specified unions.

57. Moreover, notwithstanding its autonomous role and particular sphere of application, Article 11 (art. 11) must, in the present case, also be considered in the light of Articles 9 and 10 (art. 9, art. 10) (see, *mutatis mutandis*, the Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen judgment of 7 December 1976, Series A no. 23, p. 26, par. 52).

Mr. Young and Mr. Webster had objections to trade union policies and activities, coupled, in the case of Mr. Young, with objections to the political affiliations of TSSA and NUR (see paragraphs 34 and 43 above). Mr. James' objections were of a different nature, but he too attached importance to freedom of choice and he had reached the conclusion that membership of NUR would be of no advantage to him (see paragraph 37 above).

The protection of personal opinion afforded by Articles 9 and 10 (art. 9, art. 10) in the shape of freedom of thought, conscience and religion and of freedom of expression is also one of the purposes of freedom of association as guaranteed by Article 11 (art. 11). Accordingly, it strikes at the very substance of this Article (art. 11) to exert pressure, of the kind applied to the applicants, in order to compel someone to join an association contrary to his convictions.

In this further respect, the treatment complained of - in any event as regards Mr. Young and Mr. Webster - constituted an interference with their Article 11 (art. 11) rights.

2. The existence of a justification for the interference found by the Court

58. The Government expressly stated that, should the Court find an interference with a right guaranteed by paragraph 1 of Articles 9, 10 or 11 (art. 9-1, art. 10-1, art. 11-1), they would not seek to argue that such interference was justified under paragraph 2.

The Court has nevertheless decided that it should examine this issue of its own motion, certain considerations of relevance in this area being contained in the documents and information with which it has been furnished.

59. An interference with the exercise of an Article 11 (art. 11) right will not be compatible with paragraph 2 (art. 11-2) unless it was "prescribed by law", had an aim or aims that is or are legitimate under that paragraph and was "necessary in a democratic society" for the aforesaid aim or aims (see, *mutatis mutandis*, the Sunday Times judgment of 26 April 1979, Series A no. 30, p. 29, par. 45).

60. The applicants argued that the restrictions of which they complained met none of these three conditions.

The Court does not find it indispensable to determine whether the first two conditions were satisfied, these being issues which were not fully argued before it. It will assume that the interference was "prescribed by law", within the meaning of the Convention (see the above-mentioned Sunday Times judgment, pp. 30-31, par. 46-49), and had the aim, amongst other things, of protecting the "rights and freedoms of others", this being the only of the aims listed in paragraph 2 that might be relevant.

61. In connection with the last point, the Court's attention has been drawn to a number of advantages said to flow from the closed shop system in general, such as the fostering of orderly collective bargaining, leading to greater stability in industrial relations; the avoidance of a proliferation of unions and the resultant trade union anarchy; the counteracting of inequality of bargaining power; meeting the need of some employers to negotiate with a body fully representative of the workforce; satisfying the wish of some trade unionists not to work alongside non-union employees; ensuring that trade union activities do not benefit of those who make no financial contribution thereto.

Any comment on these arguments would be out of place in the present case since the closed shop system as such is not under review (see paragraph 53 above).

62. On the other hand, what has to be determined is the "necessity" for the interference complained of: in order to achieve the aims of the unions party to the 1975 agreement with British Rail, was it "necessary in a democratic society" to make lawful the dismissal of the applicants, who were engaged at a time when union membership was not a condition of employment?

63. A number of principles relevant to the assessment of the "necessity" of a given measure have been stated by the Court in its Handyside judgment of 7 December 1976 (Series A no. 24).

Firstly, "necessary" in this context does not have the flexibility of such expressions as "useful" or "desirable" (p. 22, par. 48). The fact that British Rail's closed shop agreement may in a general way have

produced certain advantages is therefore not of itself conclusive as to the necessity of the interference complained of.

Secondly, pluralism, tolerance and broadmindedness are hallmarks of a "democratic society" (p. 23, par. 49). Although individual interests must on occasion be subordinated to those of a group, democracy does not simply mean that the views of a majority must always prevail: a balance must be achieved which ensures the fair and proper treatment of minorities and avoids any abuse of a dominant position. Accordingly, the mere fact that the applicants' standpoint was adopted by very few of their colleagues is again not conclusive of the issue now before the Court.

Thirdly, any restriction imposed on a Convention right must be proportionate to the legitimate aim pursued (p. 23, par. 49).

64. The Court has noted in this connection that a majority of the Royal Commission on Trade Unions and Employers' Associations, which reported in 1968, considered that the position of existing employees in a newly-introduced closed shop was one area in which special safeguards were desirable (see paragraph 14 above). Again, recent surveys suggest that, even prior to the entry into force of the Employment Act 1980 (see paragraph 24 above), many closed shop arrangements did not require existing non-union employees to join a specified union (see paragraph 13 above); the Court has not been informed of any special reasons justifying the imposition of such a requirement in the case of British Rail. Besides, according to statistics furnished by the applicants, which were not contested, a substantial majority even of union members themselves disagreed with the proposition that persons refusing to join a union for strong reasons should be dismissed from employment. Finally, in 1975 more than 95 per cent of British Rail employees were already members of NUR, TSSA or ASLEF (see paragraph 31 above).

All these factors suggest that the railway unions would in no way have been prevented from striving for the protection of their members' interests (see the above-mentioned National Union of Belgian Police judgment, p. 18, par. 39) through the operation of the agreement with British Rail even if the legislation in force had not made it permissible to compel non-union employees having objections like the applicants to join a specified union.

65. Having regard to all the circumstances of the case, the detriment suffered by Mr. Young, Mr. James and Mr. Webster went further than was required to achieve a proper balance between the conflicting interests of those involved and cannot be regarded as proportionate to the aims being pursued. Even making due allowance for a State's "margin of appreciation" (see, *inter alia*, the above-mentioned Sunday Times judgment, p. 36, par. 59), the Court thus finds that the restrictions complained of were not "necessary in a democratic society", as required by paragraph 2 of Article 11 (art. 11-2).

There has accordingly been a violation of Article 11 (art. 11).

III. THE ALLEGED VIOLATION OF ARTICLES 9 AND 10 (art. 9, art. 10)

66. The applicants alleged that the treatment of which they complained also gave rise to breaches of Articles 9 and 10 (art. 9, art. 10). This was contested by the Government.

Having taken account of these Articles (art. 9, art. 10) in the context of Article 11 (art. 11) (see paragraph 57 above), the Court, like the Commission, does not consider it necessary to determine whether they have been violated in themselves.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT

1. Holds by eighteen votes to three that there has been a breach of Article 11 (art. 11) of the Convention;

2. Holds unanimously that it is not necessary also to examine the case under Articles 9 or 10 (art. 9, art. 10);

3. Holds unanimously that it is also not necessary to determine whether there has been a violation of Article 13 (art. 13);

4. Holds unanimously that the question of the application of Article 50 (art. 50) is not ready for decision;

(a) accordingly reserves the whole of the said question;

(b) refers the said question back to the Chamber under Rule 50 par. 4 of the Rules of Court.

(Omissis)

JOHNSTON e altri c. IRLANDA⁴
18 dicembre 1986 – Plenaria – Ric. 9697/82
Pres. Ryssdal, Cremona, Vilhjálmsson, Lagergren, Gölcüklü, Matscher, Pinheiro
Farinha, Pettiti, Walsh, Evans, Macdonald, Russo, Bernhardt, Gersing,
Spielmann, De Meyer, Carrillo Salcedo

* * *

Dispositivo:

- unanimità: violazione dell'art. 8
- 16 voti contro 1: inapplicabilità dell'art. 9; nessuna violazione dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 8

Opinioni concorrenti: De Meyer

Opinioni dissenzienti: De Meyer

* * *

(*Omissis*)

AS TO THE FACTS

I. THE PARTICULAR CIRCUMSTANCES OF THE CASE

10. The first applicant is Roy H.W. Johnston, who was born in 1930 and is a scientific research and development manager. He resides at Rathmines, Dublin, with the second applicant, Janice Williams-Johnston, who was born in 1938; she is a school-teacher by profession and used to work as director of a play-group in Dublin, but has been unemployed since 1985. The third applicant is their daughter, Nessa Doreen Williams-Johnston, who was born in 1978.

11. The first applicant married a Miss M in 1952 in a Church of Ireland ceremony. Three children were born of this marriage, in 1956, 1959 and 1965.

In 1965, it became clear to both parties that the marriage had irretrievably broken down and they decided to live separately at different levels in the family house. Several years later both of them, with the other's knowledge and consent, formed relationships and began to live with third parties. By mutual agreement, the two couples resided in self-contained flats in the house until 1976, when Roy Johnston's wife moved elsewhere.

In 1978, the second applicant, with whom Roy Johnston had been living since 1971, gave birth to Nessa. He consented to his name being included in the Register of Births as the father (see paragraph 26 below).

12. Under the Constitution of Ireland (see paragraphs 16-17 below), the first applicant is unable to obtain, in Ireland, a dissolution of his marriage to enable him to marry the second applicant. He has taken the following steps to regularise his relationship with her and with his wife and to make proper provision for his dependents.

(a) With his wife's consent, he has consulted solicitors in Dublin and in London as to the possibility of obtaining a dissolution of the marriage outside Ireland. His London solicitors advised that, in the absence of residence within the jurisdiction of the English courts, he would not be able to do so in England, and the matter has therefore not been pursued (see also paragraphs 19-21 below).

(b) On 19 September 1982, he concluded a formal separation agreement with his wife, recording an agreement implemented some years earlier. She received a lump-sum of IR£8,800 and provision was made for maintenance of the remaining dependent child of the marriage. The parties also mutually

⁴ *Fattispecie*: i ricorrenti lamentavano sia l'impossibilità *tout court* di ottenere legalmente, secondo l'ordinamento irlandese, lo scioglimento del vincolo matrimoniale, sia la conseguente differenza di trattamento con coloro cui, in determinate circostanze, la legge consentiva di ottenere il riconoscimento delle sentenze di divorzio pronunciate all'estero.

Per la traduzione italiana si veda DE SALVIA, M. – ZAGREBELSKY, V., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia delle Comunità europee*, vol. I (1960-1990), coordinato da M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 782 ss.

renounced their succession rights over each other's estates.

(c) He has made a will leaving his house to the second applicant for life with remainder over to his four children as tenants in common, one half of the residue of his estate to the second applicant, and the other half to his four children in equal shares.

(d) He has supported the third applicant throughout her life and has acted in all respects as a caring father.

(e) He contributed towards the maintenance of his wife until the conclusion of the aforementioned separation agreement and has supported the three children of his marriage during their dependency.

(f) The second applicant has been nominated as beneficiary under the pension scheme attached to his employment.

(g) He has taken out health insurance in the names of the second and third applicants, as members of his family.

13. The second applicant, who is largely dependent on the first applicant for her support and maintenance, is concerned at the lack of security provided by her present legal status, in particular the absence of any legal right to be maintained by him and of any potential rights of succession in the event of intestacy (see also paragraph 23 below). As is permitted by law, she has adopted the first applicant's surname, which she uses amongst friends and neighbours, but for business purposes continues to use the name Williams. According to her, she has felt inhibited about telling employers of her domestic circumstances and although she would like to become an Irish citizen by naturalisation, she has been reluctant to make an application, not wishing to put those circumstances in issue.

14. The third applicant has, under Irish law, the legal situation of an illegitimate child and her parents are concerned at the lack of any means by which she can, even with their consent, be recognised as their child with full rights of support and succession in relation to them (see paragraphs 30-32 below). They are also concerned about the possibility of a stigma attaching to her by virtue of her legal situation, especially when she is attending school.

15. The first and second applicants state that although they have not practised any formal religion for some time, they have recently joined the Religious Society of Friends (the Quakers) in Dublin. This decision was influenced in part by their concern that the third applicant receives a Christian upbringing.

(Omissis)

AS TO THE LAW

(Omissis)

II. SITUATION OF THE FIRST AND SECOND APPLICANTS

A. *Inability to divorce and re-marry*

(Omissis)

1. *Articles 12 and 8 (art. 12, art. 8)*

(Omissis)

2. *Article 14, taken in conjunction with Article 8 (art. 14+8)*

(Omissis)

3. *Article 9 (art. 9)*

62. The first applicant also alleged that his inability to live with the second applicant other than in an extra-marital relationship was contrary to his conscience and that on that account he was the victim of a violation of Article 9 (art. 9) of the Convention, which guarantees to everyone the "right to freedom of thought, conscience and religion".

The applicant supplemented this allegation, which was contested by the Government and rejected by the Commission, by a claim of discrimination in relation to conscience and religion, contrary to Article 14 taken in conjunction with Article 9 (art. 14+9).

63. It is clear that Roy Johnston's freedom to have and manifest his convictions is not in issue. His complaint derives, in essence, from the non-availability of divorce under Irish law, a matter to which, in the Court's view, Article 9 (art. 9) cannot, in its ordinary meaning, be taken to extend.

Accordingly, that provision, and hence Article 14 (art. 14) also, are not applicable.

4. Conclusion

64. The Court thus concludes that the complaints related to the inability to divorce and re-marry are not well-founded.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT

1. Rejects unanimously the Government's preliminary pleas;
2. Holds by sixteen votes to one that the absence of provision for divorce under Irish law and the resultant inability of the first and second applicants to marry each other do not give rise to a violation of Article 8 (art. 8) or Article 12 (art. 12) of the Convention;
3. Holds by sixteen votes to one that the first and second applicants are not victims of discrimination, contrary to Article 14 taken in conjunction with Article 8 (art. 14+8), by reason of the fact that certain foreign divorces may be recognised by the law of Ireland;
4. Holds by sixteen votes to one that Article 9 (art. 9) is not applicable in the present case;
5. Holds unanimously that, as regards the other aspects of their own status under Irish law complained of by the first and second applicants, there is no violation of Article 8 (art. 8);
6. Holds unanimously that the legal situation of the third applicant under Irish law gives rise to a violation of Article 8 (art. 8) as regards all three applicants;
7. Holds by sixteen votes to one that it is not necessary to examine the third applicant's allegation that she is a victim of discrimination, contrary to Article 14 taken in conjunction with Article 8 (art. 14+8), by reason of the disabilities to which she is subject under Irish succession law;
8. Holds unanimously that Ireland is to pay to the three applicants together, in respect of legal costs and expenses referable to the proceedings before the Commission and the Court, the sum of twelve thousand Irish pounds (IR£12,000), together with any value added tax that may be chargeable;
9. Rejects unanimously the remainder of the claim for just satisfaction.

(Omissis)

DARBY c. SVEZIA⁵
23 ottobre 1990 – Camera – Ric. 11581/85
Pres. Ryssdal, Pettiti, Russo, Spielmann, Valticos, Palm, Foighel

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 1, Prot. 1; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 9, considerato isolatamente o in combinato disposto con l'art. 14

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(Omissis)

AS TO THE FACTS

I. PARTICULAR CIRCUMSTANCES OF THE CASE

A. General background

7. The applicant, Dr Peter Darby, is a Finnish citizen of British origin, born in 1926. In 1977 he was employed as a doctor by the Swedish State Railways in Gävle, Sweden. He rented a flat in the town, but spent the weekends with his family on the island of Lemland in the neutral and demilitarised Finnish archipelago of Åland at the southern end of the Gulf of Bothnia. From the end of 1981 he worked as a doctor in the public health service in another Swedish town, Norrtälje. Since August 1986 he has been working in Åland.

8. During the period when the applicant was working in Sweden his income from the above-mentioned posts was, in accordance with the convention between Sweden and Finland for the avoidance of double taxation (see paragraph 18 below), liable to Swedish tax. The applicant was allowed deductions for the cost of maintaining two homes as well as for travel expenses to and from Åland. As he was considered not to be permanently resident in Sweden, he was, until 1979, taxed in the so-called Common District (gemensamma distriktet) and he paid only a reduced municipal tax (see paragraph 19 below).

9. On 1 January 1979 the law was amended, with the result that the applicant was no longer taxed in the Common District but in the municipality where he stayed, i.e. in Gävle (see paragraph 20 below). The deductions which had previously been allowed were no longer permitted and he now had to pay the full municipal tax, including a special tax to the Lutheran Church of Sweden ("the church tax" - see paragraphs 21-23 below). He was informed by the tax authorities that he could not claim any reduction of the church tax unless he was formally registered as resident in Sweden (see paragraph 22 below).

B. Dr Darby's appeal against the decision to tax him as a resident

10. Dr Darby appealed to the Joint Municipal Tax Court (mellankommunala skatterätten) against the decision to treat him for tax purposes as having been resident in Gävle in 1979. He claimed that he should still be taxed in the Common District as he was not living in Sweden. In a judgment of 25 February 1982 the court dismissed the appeal.

11. In the meantime, on 19 February 1982, the applicant had obtained a decision from the National Tax Board (riksskatteverket) to the effect that if he travelled daily from Åland to his work in Sweden he would not be regarded as a resident for the purposes of section 68 of the Municipal Tax Act 1928 (kommunalskattelagen - see paragraph 20 below) and would thus be taxed in the Common District.

⁵ *Fattispecie*: Darby, cittadino finlandese residente in Svezia, lamentava di essere stato costretto a pagare la tassa ecclesiastica a favore della Chiesa svedese, con conseguente discriminazione rispetto ad altri soggetti – cui, date alcune condizioni, non era imposto il medesimo obbligo – e violazione dell'art. 9.

Bibliografia essenziale: GOMIEN, D. – HARRIS, D. – ZWAAK, L., *Law and practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 1996, pp. 267 s.; RINGELHEIM, J., *Athéisme et liberté de conscience en droit international des droits de l'homme*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2011, 1, pp. 33 ss.

However, he found daily commuting to Gävle impossible, and in 1982 he accordingly took on less responsible work with lower pay in Norrtälje, to which he could just manage to commute from Lemland. As a result he was again taxed in the Common District and was not liable to the church tax.

12. An appeal by Dr Darby to the Administrative Court of Appeal (kammarrätten) of Sundsvall against the Joint Municipal Tax Court's judgment was dismissed in a judgment of 22 October 1982 and on 15 October 1984 the Supreme Administrative Court (regeringsrätten) refused an application by him for leave to appeal.

C. Dr Darby's complaints regarding the obligation to pay full church tax

13. In addition to the above-mentioned proceedings, the applicant submitted an appeal to the County Administrative Court (länsrätten) of Gävleborg County against the order to pay full church tax on his 1979 income, on the ground that he was neither a member of the Church of Sweden, nor a Swedish citizen nor resident in Sweden. In a judgment of 19 May 1981 the court dismissed the appeal, holding that the Tax (Reduction of Dissenters' Liability) Act (lag 1951:691 om viss lindring i skattskyldigheten för den som icke tillhör svenska kyrkan, "the Dissenters Tax Act" - see paragraph 22 below) did not apply to the applicant.

14. Dr Darby appealed to the Administrative Court of Appeal of Sundsvall, which in a judgment of 22 October 1982 confirmed the judgment of the lower court. His application for leave to appeal was refused by the Supreme Administrative Court on 9 October 1984.

15. The applicant also lodged a complaint with the Parliamentary Ombudsman (justitieombudsmannen) concerning his obligation to pay tax for the religious activities of the Swedish Church. In his decision of 16 April 1982 the Ombudsman noted that the requirement in the Dissenters Tax Act that a person be formally registered as resident in Sweden (mantalsskriven, as defined in the Ordinance on the keeping of population records, folkbokföringsförordningen) in order to be able to apply for exemption from the church tax had been questioned on several occasions by various bodies, including Parliament. Although the problem raised by the applicant was a limited one, the Ombudsman concluded that it showed up an inconsistency in the tax legislation for which there was no objective justification and that it was understandable if this inconsistency caused irritation. In a letter of the same day to the Government, he proposed that the registration requirement should be abolished. As a result of this proposal the Dissenters Tax Act was subsequently amended accordingly (see paragraph 23 below).

D. The church tax paid by the applicant

16. Dr Darby paid church tax in the amount of 1,336 Swedish kronor for the tax year 1979, 1,717 kronor for 1980 and 1,325 kronor for 1981. If he had been allowed the reduction provided for in the Dissenters Tax Act, he would have had to pay 401, 515 and 397 kronor, respectively (see paragraph 22 below).

(Omissis)

II. RELEVANT DOMESTIC LAW

A. Taxation in general

17. The provisions regarding municipal income taxation in general are included in the Municipal Tax Act 1928, which has been amended on numerous occasions over the years. The references below to this Act and to other enactments are all to the version in force during the relevant period (1979-1981), unless otherwise stated.

18. Liability to pay tax in Sweden was regulated in section 53, subsection 1, of the Municipal Tax Act: residents of Sweden were taxed on their world-wide income whereas non-residents had a more limited liability, covering, inter alia, income derived from employment in the Swedish public service.

Under Article 19 of the convention with Finland for the avoidance of double taxation (published in svensk författningssamling ("SFS" - the official journal), 1977:812), the right to tax income derived from public service vested in the State which paid the remuneration (with certain exceptions not relevant here).

19. Regarding the place of taxation in Sweden, section 59, subsections 1 and 3, of the Municipal Tax Act provided that income earned by a resident from employment was to be taxed in the municipality where he was formally registered as a resident (mantalsskriven).

According to the Tax (Common Municipal Purposes) Act (lag om skatt för gemensamt kommunal ändamål), income earned by a non-resident from employment in, inter alia, the Swedish public service was to be taxed in Stockholm in the so-called Common District. The tax rate (10 per cent) applicable in this district was lower than the ordinary municipal tax rate. The tax levied was not destined for any specific municipality but was used for levelling out the burden of taxation between different

municipalities or other administrative authorities. It did not include any tax payable to the Church of Sweden.

20. As a result of an amendment to section 68 of the Municipal Tax Act and subsection 1 of the instructions relating to section 66 of the same Act (SFS 1978:925), certain non-residents were considered, with effect from 1 January 1979, to have sufficient connection with Sweden to be liable to pay the full municipal tax. The Government Bill (1978/79:58) containing these amendments did not mention the problems which might result for non-residents in relation to the Dissenters Tax Act.

Henceforth, a non-resident with certain types of income, such as that derived from employment in the public service, and with a temporary abode in Sweden was no longer taxed in the Common District but in the municipality where he had first lived. This meant that he had to pay municipal tax at the same rate as a resident and also church tax.

B. The church tax

21. The church tax is collected together with the ordinary municipal tax. The rate is determined by the local parish council. This system has a long tradition and is based on the fact that the Lutheran Church of Sweden is the established church. Under the transitional provisions of the 1974 Constitution (regeringsformen), its parishes have a status similar to that of the municipalities - including the right of taxation.

22. The Dissenters Tax Act was enacted in 1951 at the same time as the Freedom of Religion Act (lag 1951:680 om religionsfrihet) in order to secure better respect for freedom of religion (see Government Bill 1951:175, p. 75). Section 1 of the Dissenters Tax Act, made the following provision for a reduction in the church tax:

"Church tax which is referred to in the 1961 Act on parish administration (lag 1961:436 om församlingstyreelse) and is imposed either by decision of a parish council or otherwise in accordance with the principles that apply to the imposition of municipal tax, shall be levied on a person who was not a member of the Church of Sweden at the beginning of the tax year and who is formally registered as resident (mantalsskriven) in this country for the tax year at only 30 per cent of the amount assessed."

The registration requirement meant that the Dissenters Tax Act did not apply to persons who had only a temporary abode in Sweden. According to the travaux préparatoires of the Act, the reasons for this were that the case for reduction could not be argued with the same force in regard to persons who were not resident in Sweden as it could in regard to those who were, and that the procedure would be more complicated if the reduction applied to non-residents (Government Bill 1951:175, p.144).

The 30 per cent of the church tax that remained after the reduction was supposed to cover the costs borne by the parishes of certain administrative functions such as the keeping of population records and the maintenance of churchyards and other public burial-grounds.

23. With effect from 1 January 1987, section 1 of the Dissenters Tax Act was amended in order to take into account the criticism made by the Parliamentary Ombudsman (see paragraph 15 above), so that the taxpayer no longer has to be registered as resident in Sweden in order to benefit from the reduction of the church tax (Government Bill 1986/87:45, p. 15).

C. Membership of the Swedish Church

24. Under the Freedom of Religion Act, as worded before 15 November 1979, membership of the Swedish Church was reserved to Swedish citizens and foreigners living in Sweden. In 1979 an amendment (SFS 1979:929) opened membership also to other groups of persons. In order to leave the Church, it is sufficient for the person concerned to notify his resignation to the church authorities of his parish. Special rules apply to minors.

(Omissis)

AS TO THE LAW

27. Dr Darby complained of the fact that between 1979 and 1981 he had had to pay 3,065 Swedish kronor (see paragraph 16 above) as a special tax to the Church of Sweden to finance its religious activities. In his opinion, this amounted to a breach of Article 9 (art. 9) of the Convention and also of Article 14 of the Convention taken together either with Article 9 (art. 14+9) or with Article 1 of Protocol No. 1 (art.14+P1-1).

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 14 OF THE CONVENTION TAKEN TOGETHER WITH ARTICLE 1 OF PROTOCOL NO. 1 (art. 14+P1-1)

28. Considering that the applicant's grievances relate mainly to allegedly discriminatory effects of the Swedish tax legislation, the Court finds it more natural to examine the case under Article 14 of the Convention taken together with Article 1 of Protocol No. 1 (art. 14+P1-1), which concerns the peaceful enjoyment of possessions.

29. Article 14 (art. 14) of the Convention reads:

"The enjoyment of the rights and freedoms set forth in this Convention" - and in Protocol No. 1 (Article 5 thereof) (P1-5) - "shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status."

Under Article 1 of Protocol No. 1 (P1-1):

"Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law.

The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of a State to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties."

Dr Darby claimed that the refusal to grant him an exemption from the impugned part of the church tax on the ground merely that he was not formally registered as a resident in Sweden amounted to a discrimination in comparison with other non-members of the Church who were so registered.

This view was shared by two dissenting members of the Commission, whereas the Government maintained that it would be out of proportion to regard this distinction in treatment as constituting prohibited discrimination.

30. Article 1 of Protocol No. 1, second paragraph (P1-1-2), establishes that the duty to pay tax falls within its field of application. Accordingly, Article 14 (art. 14) is also applicable (see, *mutatis mutandis*, the Inze judgment of 28 October 1987, Series A no. 126, pp. 17-18, paras. 36-40).

31. Article 14 (art. 14) protects individuals placed in similar situations from discrimination in their enjoyment of their rights under the Convention and its Protocols. However, a difference in the treatment of one of these individuals will only be discriminatory if it "has no objective and reasonable justification", that is if it does not pursue a "legitimate aim" and if there is no "reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised" (see, amongst other authorities, the above-mentioned Inze judgment, *ibidem*, p. 18, para. 41).

32. It appears first that Dr Darby can claim to have been, as regards his right to an exemption under the Dissenters Tax Act, in a situation similar to that of other non-members of the Church who were formally registered as residents in Sweden.

33. As regards the aim of this difference in the treatment of residents and non-residents, it is worth noting the following. According to the Government Bill (1951:175) which gave rise to the Dissenters Tax Act, the reason why the right to exemption was reserved for persons formally registered as residents was that the case for reduction could not be argued with the same force in regard to persons who were not so registered as it could in regard to those who were, and that the procedure would be more complicated if the reduction was to apply to non-residents (see paragraph 22 above). The Government Bill (1978/79:58) containing the tax-law amendments that brought about this complaint did not mention the special situation which the amendments would create for non-residents under the Dissenters Tax Act (see paragraph 20 above). In fact, the Government stated at the hearing before the Court that they did not argue that the distinction in treatment had a legitimate aim.

34. In view of the above, the measure complained of cannot be seen as having had any legitimate aim under the Convention. Accordingly, there has been a violation of Article 14 of the Convention taken together with Article 1 of Protocol No. 1 (art. 14+P1-1).

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 (art. 9) OF THE CONVENTION, TAKEN EITHER ALONE OR TOGETHER WITH ARTICLE 14 (art. 14+9)

35. Having regard to the circumstances of the case and to the conclusion in the preceding paragraph, the Court does not find it necessary to examine also the applicant's complaint of a violation of his freedom of religion, as guaranteed by Article 9 (art. 9), or of discrimination contrary to Article 14 (art. 14) in his enjoyment of this right.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Holds that there has been a violation of Article 14 of the Convention taken together with Article 1 of Protocol No. 1 (art. 14+P1-1);
2. Holds that it is not necessary to examine the case under Article 9 (art. 9) of the Convention taken either alone or together with the said Article 14 (art. 14+9);
3. Holds that Sweden is to pay the applicant 8,000 (eight thousand) Swedish kronor for pecuniary damage and 90,000 (ninety thousand) kronor for costs and expenses;
4. Rejects the remainder of the claim for just satisfaction.

(Omissis)

KOKKINAKIS c. GRECIA⁶
25 maggio 1993 – Camera – Ric. 14307/88
Pres. Ryssdal, Bernhardt, Pettiti, De Meyer, Valticos, Martens,
Foighel, Loizou, Lopes Rocha

* * *

Dispositivo :

- 6 voti contro 3 : violazione dell'art. 9
- 8 voti contro 1: nessuna violazione dell'art. 7
- unanimità: non necessità di esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 10 o dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 10

Opinioni concorrenti: Pettiti, De Meyer

Opinioni dissenzienti: Valticos, Martens, Foighel, Loizou

* * *

(Omissis)

AS TO THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

6. Mr Minos Kokkinakis, a retired businessman of Greek nationality, was born into an Orthodox family at Sitia (Crete) in 1919. After becoming a Jehovah's Witness in 1936, he was arrested more than sixty times for proselytism. He was also interned and imprisoned on several occasions.

The periods of internment, which were ordered by the administrative authorities on the grounds of his activities in religious matters, were spent on various islands in the Aegean (thirteen months in Amorgos in 1938, six in Milos in 1940 and twelve in Makronisos in 1949).

The periods of imprisonment, to which he was sentenced by the courts, were for acts of

⁶ *Fattispecie*: Kokkinakis, cittadino greco appartenente alla confessione dei Testimoni di Geova, lamentava una violazione dell'art. 9 per essere stato ritenuto condannato in sede penale per il reato di proselitismo religioso.

Bibliografia essenziale: CANNONE, A., *Gli orientamenti della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia religiosa*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1996, 2, pp. 267 ss.; DELL'UOMO, P., *Un profilo nuovo della protezione della libertà di religione in un pronunziamento della Corte Europea dei diritti umani*, in *Dir. eccl.*, 1994, II, pp. 197 ss.; FERRARI, S., *Sul crocifisso e su molto altro. Le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Regno att.*, 2011, 6, pp. 191 ss., sul punto p. 196; LARICCIA, S., *A cinquant'anni dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: l'art. 9*, in *Studi in onore di Francesco Finocchiaro*, Padova, Cedam, 2000, vol. II, pp. 1069 ss., sul punto pp. 1084 s.; LOPRIENO, D., *La libertà religiosa*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 247 ss.; LUGLI, M., *La tutela della libertà religiosa (Art. 9 CEDU)*, in LUGLI, M. – PASQUALI CERIOLO, J. – PISTOLESI, I., *Elementi di diritto ecclesiastico europeo*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 69 ss., sul punto pp. 82 s.; MARTÍNEZ TORRÓN, J., *La libertad de proselitismo en Europa. A proposito de una reciente sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1994, pp. 59 ss.; PARISI, M., *La tutela giurisdizionale del fenomeno religioso in Europa*, in MACRÌ, G. – PARISI, M. – TOZZI, V., *Diritto ecclesiastico europeo*, Roma-Bari, Laterza, 2006, pp. 153 ss., sul punto pp. 163 ss.; RIGAUX, F., *L'incrimination du prosélytisme face à la liberté d'expression*, in *Rev. trim. dr. hom.*, 1994, pp. 144 ss.; SCOVAZZI, T., *Libertà di religione e testimoni di Geova secondo due sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'uomo*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1994, 3, pp. 719 ss.; ID., *L'osso duro del proselitismo*, in *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, a cura di L. PINESCHI, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 433 ss.; SINAGRA, A. – TROMBETTA, L., *Confessione religiosa "dominante" e diritto di proselitismo dei Testimoni di Geova in Terra Ellenica*, in *Dir. fam. pers.*, 1994, I, pp. 22 ss.

Per la traduzione italiana si veda DE SALVIA, M. – ZAGREBELSKY, V., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia delle Comunità europee*, vol. II (1991-1998), coordinato da M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 188 ss.

proselytism (three sentences of two and a half months in 1939 - he was the first Jehovah's Witness to be convicted under the Laws of the Metaxas Government (see paragraph 16 below) -, four and a half months in 1949 and two months in 1962), conscientious objection (eighteen and a half months in 1941) and holding a religious meeting in a private house (six months in 1952).

Between 1960 and 1970 the applicant was arrested four times and prosecuted but not convicted.

7. On 2 March 1986 he and his wife called at the home of Mrs Kyriakaki in Sitia and engaged in a discussion with her. Mrs Kyriakaki's husband, who was the cantor at a local Orthodox church, informed the police, who arrested Mr and Mrs Kokkinakis and took them to the local police station, where they spent the night of 2-3 March 1986.

A. Proceedings in the Lasithi Criminal Court

8. The applicant and his wife were prosecuted under section 4 of Law no. 1363/1938 making proselytism an offence (see paragraph 16 below) and were committed for trial at the Lasithi Criminal Court (trimeles plimmeliodikio), which heard the case on 20 March 1986.

9. After dismissing an objection that section 4 of that Law was unconstitutional, the Criminal Court heard evidence from Mr and Mrs Kyriakaki, a defence witness and the two defendants and gave judgment on the same day:

"[The defendants], who belong to the Jehovah's Witnesses sect, attempted to proselytise and, directly or indirectly, to intrude on the religious beliefs of Orthodox Christians, with the intention of undermining those beliefs, by taking advantage of their inexperience, their low intellect and their naïvety. In particular, they went to the home of [Mrs Kyriakaki] ... and told her that they brought good news; by insisting in a pressing manner, they gained admittance to the house and began to read from a book on the Scriptures which they interpreted with reference to a king of heaven, to events which had not yet occurred but would occur, etc., encouraging her by means of their judicious, skilful explanations ... to change her Orthodox Christian beliefs."

The court found Mr and Mrs Kokkinakis guilty of proselytism and sentenced each of them to four months' imprisonment, convertible (under Article 82 of the Criminal Code) into a pecuniary penalty of 400 drachmas per day's imprisonment, and a fine of 10,000 drachmas. Under Article 76 of the Criminal Code, it also ordered the confiscation and destruction of four booklets which they had been hoping to sell to Mrs Kyriakaki.

B. The proceedings in the Crete Court of Appeal

10. Mr and Mrs Kokkinakis appealed against this judgment to the Crete Court of Appeal (Efetio). The Court of Appeal quashed Mrs Kokkinakis's conviction and upheld her husband's but reduced his prison sentence to three months and converted it into a pecuniary penalty of 400 drachmas per day. The following reasons were given for its judgment, which was delivered on 17 March 1987:

"... it was proved that, with the aim of disseminating the articles of faith of the Jehovah's Witnesses sect (airesi), to which the defendant adheres, he attempted, directly and indirectly, to intrude on the religious beliefs of a person of a different religious persuasion from his own, [namely] the Orthodox Christian faith, with the intention of changing those beliefs, by taking advantage of her inexperience, her low intellect and her naïvety. More specifically, at the time and place indicated in the operative provision, he visited Mrs Georgia Kyriakaki and after telling her he brought good news, pressed her to let him into the house, where he began by telling her about the politician Olof Palme and by expounding pacifist views. He then took out a little book containing professions of faith by adherents of the aforementioned sect and began to read out passages from Holy Scripture, which he skilfully analysed in a manner that the Christian woman, for want of adequate grounding in doctrine, could not challenge, and at the same time offered her various similar books and importunately tried, directly and indirectly, to undermine her religious beliefs. He must consequently be declared guilty of the above-mentioned offence, in accordance with the operative provision hereinafter, while the other defendant, his wife Elissavet, must be acquitted, seeing that there is no evidence that she participated in the offence committed by her husband, whom she merely accompanied ..."

One of the appeal judges dissented, and his opinion, which was appended to the judgment, read as follows:

"... the first defendant should also have been acquitted, as none of the evidence shows that Georgia Kyriakaki ... was particularly inexperienced in Orthodox Christian doctrine, being married to a cantor, or of particularly low intellect or particularly naïve, such that the defendant was able to take advantage and ... [thus] induce her to become a member of the Jehovah's Witnesses sect."

According to the record of the hearing of 17 March 1987, Mrs Kyriakaki had given the following evidence:

"They immediately talked to me about Olof Palme, whether he was a pacifist or not, and other

subjects that I can't remember. They talked to me about things I did not understand very well. It was not a discussion but a constant monologue by them. ... If they had told me they were Jehovah's Witnesses, I would not have let them in. I don't recall whether they spoke to me about the Kingdom of Heaven. They stayed in the house about ten minutes or a quarter of an hour. What they told me was religious in nature, but I don't know why they told it to me. I could not know at the outset what the purpose of their visit was. They may have said something to me at the time with a view to undermining my religious beliefs [However,] the discussion did not influence my beliefs ..."

C. The proceedings in the Court of Cassation

11. Mr Kokkinakis appealed on points of law. He maintained, inter alia, that the provisions of Law no. 1363/1938 contravened Article 13 of the Constitution (see paragraph 13 below).

12. The Court of Cassation (Arios Pagos) dismissed the appeal on 22 April 1988. It rejected the plea of unconstitutionality for the following reasons:

"Section 4 of Law no. 1363/1938, substituted by section 2 of Law no. 1672/1939 providing for the implementation of Articles 1 and 2 of the Constitution and enacted under the 1911 Constitution then in force, Article 1 of which prohibited proselytism and any other interference with the dominant religion in Greece, namely the Christian Eastern Orthodox Church, not only does not contravene Article 13 of the 1975 Constitution but is fully compatible with the Constitution, which recognises the inviolability of freedom of conscience in religious matters and provides for freedom to practise any known religion, subject to a formal provision in the same Constitution prohibiting proselytism in that proselytism is forbidden in general whatever the religion against which it is directed, including therefore the dominant religion in Greece, in accordance with Article 3 of the 1975 Constitution, namely the Christian Eastern Orthodox Church."

It also noted that the Crete Court of Appeal had given detailed reasons for its judgment and had complied with the 1975 Constitution in applying the impugned provisions.

In the opinion of a dissenting member, the Court of Cassation should have quashed the judgment of the court below for having wrongly applied section 4 of Law no. 1363/1938 in that it had made no mention of the promises whereby the defendant had allegedly attempted to intrude on Mrs Kyriakaki's religious beliefs and had given no particulars of Mrs Kyriakaki's inexperience and low intellect.

II. RELEVANT DOMESTIC LAW AND PRACTICE

A. Statutory provisions

1. The Constitution

13. The relevant Articles of the 1975 Constitution read as follows:

Article 3

"1. The dominant religion in Greece is that of the Christian Eastern Orthodox Church. The Greek Orthodox Church, which recognises as its head Our Lord Jesus Christ, is indissolubly united, doctrinally, with the Great Church of Constantinople and with any other Christian Church in communion with it (omodoxi), immutably observing, like the other Churches, the holy apostolic and synodical canons and the holy traditions. It is autocephalous and is administered by the Holy Synod, composed of all the bishops in office, and by the standing Holy Synod, which is an emanation of it constituted as laid down in the Charter of the Church and in accordance with the provisions of the Patriarchal Tome of 29 June 1850 and the Synodical Act of 4 September 1928.

2. The ecclesiastical regime in certain regions of the State shall not be deemed contrary to the provisions of the foregoing paragraph.

3. The text of the Holy Scriptures is unalterable. No official translation into any other form of language may be made without the prior consent of the autocephalous Greek Church and the Great Christian Church at Constantinople."

Article 13

"1. Freedom of conscience in religious matters is inviolable. The enjoyment of personal and political rights shall not depend on an individual's religious beliefs.

2. There shall be freedom to practise any known religion; individuals shall be free to perform their rites of worship without hindrance and under the protection of the law. The performance of rites of worship must not prejudice public order or public morals. Proselytism is prohibited.

3. The ministers of all known religions shall be subject to the same supervision by the State and to the same obligations to it as those of the dominant religion.

4. No one may be exempted from discharging his obligations to the State or refuse to comply with the law by reason of his religious convictions.

5. No oath may be required other than under a law which also determines the form of it."

14. The Christian Eastern Orthodox Church, which during nearly four centuries of foreign occupation symbolised the maintenance of Greek culture and the Greek language, took an active part in the Greek people's struggle for emancipation, to such an extent that Hellenism is to some extent identified with the Orthodox faith.

A royal decree of 23 July 1833 entitled "Proclamation of the Independence of the Greek Church" described the Orthodox Church as "autocephalous". Greece's successive Constitutions have referred to the Church as being "dominant". The overwhelming majority of the population are members of it, and, according to Greek conceptions, it represents de jure and de facto the religion of the State itself, a good number of whose administrative and educational functions (marriage and family law, compulsory religious instruction, oaths sworn by members of the Government, etc.) it moreover carries out. Its role in public life is reflected by, among other things, the presence of the Minister of Education and Religious Affairs at the sessions of the Church hierarchy at which the Archbishop of Athens is elected and by the participation of the Church authorities in all official State events; the President of the Republic takes his oath of office according to Orthodox ritual (Article 33 para. 2 of the Constitution); and the official calendar follows that of the Christian Eastern Orthodox Church.

15. Under the reign of Otto I (1832-62), the Orthodox Church, which had long complained of a Bible society's propaganda directed at young Orthodox schoolchildren on behalf of the Evangelical Church, managed to get a clause added to the first Constitution (1844) forbidding "proselytism and any other action against the dominant religion". The Constitutions of 1864, 1911 and 1952 reproduced the same clause. The 1975 Constitution prohibits proselytism in general (Article 13 para. 2 in fine - see paragraph 13 above): the ban covers all "known religions", meaning those whose doctrines are not apocryphal and in which no secret initiation is required of neophytes.

2. Laws nos. 1363/1938 and 1672/1939

16. During the dictatorship of Metaxas (1936-40) proselytism was made a criminal offence for the first time by section 4 of Law (anagastikos nomos) no. 1363/1938. The following year that section was amended by section 2 of Law no. 1672/1939, in which the meaning of the term "proselytism" was clarified:

"1. Anyone engaging in proselytism shall be liable to imprisonment and a fine of between 1,000 and 50,000 drachmas; he shall, moreover, be subject to police supervision for a period of between six months and one year to be fixed by the court when convicting the offender.

The term of imprisonment may not be commuted to a fine.

2. By 'proselytism' is meant, in particular, any direct or indirect attempt to intrude on the religious beliefs of a person of a different religious persuasion (eterodoxos), with the aim of undermining those beliefs, either by any kind of inducement or promise of an inducement or moral support or material assistance, or by fraudulent means or by taking advantage of his inexperience, trust, need, low intellect or naivety.

3. The commission of such an offence in a school or other educational establishment or a philanthropic institution shall constitute a particularly aggravating circumstance."

B. Case-law

17. In a judgment numbered 2276/1953 a full court of the Supreme Administrative Court (Symvoulío tis Epikratias) gave the following definition of proselytism:

"Article 1 of the Constitution, which establishes the freedom to practise any known religion and to perform rites of worship without hindrance and prohibits proselytism and all other activities directed against the dominant religion, that of the Christian Eastern Orthodox Church, means that purely spiritual teaching does not amount to proselytism, even if it demonstrates the errors of other religions and entices possible disciples away from them, who abandon their original religions of their own free will; this is because spiritual teaching is in the nature of a rite of worship performed freely and without hindrance. Outside such spiritual teaching, which may be freely given, any determined, importunate attempt to entice disciples away from the dominant religion by means that are unlawful or morally reprehensible constitutes proselytism as prohibited by the aforementioned provision of the Constitution."

18. The Greek courts have held that persons were guilty of proselytism who had: likened the saints to "figures adorning the wall", St Gerasimos to "a body stuffed with cotton" and the Church to "a theatre, a market, a cinema"; preached, while displaying a painting showing a crowd of wretched people in rags, that "such are all those who do not embrace my faith" (Court of Cassation, judgment no. 271/1932, Themis XVII, p. 19); promised Orthodox refugees housing on specially favourable terms if they adhered to the Uniate faith (Court of Appeal of the Aegean, judgment no. 2950/1930, Themis B, p. 103); offered a scholarship for study abroad (Court of Cassation, judgment no. 2276/1953); sent Orthodox priests

booklets with the recommendation that they should study them and apply their content (Court of Cassation, judgment no. 59/1956, *Nomiko Vima*, 1956, no. 4, p. 736); distributed "so-called religious" books and booklets free to "illiterate peasants" or to "young schoolchildren" (Court of Cassation, judgment no. 201/1961, *Criminal Annals XI*, p. 472); or promised a young seamstress an improvement in her position if she left the Orthodox Church, whose priests were alleged to be "exploiters of society" (Court of Cassation, judgment no. 498/1961, *Criminal Annals XII*, p. 212).

The Court of Cassation has ruled that the definition of proselytism in section 4 of Law no. 1363/1938 does not contravene the principle that only the law can define a crime and prescribe a penalty. The Piraeus Criminal Court followed it in an order (*voulevma*) numbered 36/1962 (*Greek Lawyers' Journal*, 1962, p. 421), adding that the expression "in particular" in section 4 of Law no. 1363/1938 (see paragraph 16 above) referred to the means used by the person committing the offence and not to the description of the *actus reus*.

19. Until 1975 the Court of Cassation held that the list in section 4 was not exhaustive. In a judgment numbered 997/1975 (*Criminal Annals XXVI*, p. 380) it added the following clarification:

"... it follows from the provisions of section 4 ... that proselytism consists in a direct or indirect attempt to impinge on religious beliefs by any of the means separately listed in the Law."

20. More recently courts have convicted Jehovah's Witnesses for professing the sect's doctrine "importunately" and accusing the Orthodox Church of being a "source of suffering for the world" (Salonika Court of Appeal, judgment no. 2567/1988); for entering other people's homes in the guise of Christians wishing to spread the New Testament (Florina Court of First Instance, judgment no. 128/1989); and for attempting to give books and booklets to an Orthodox priest at the wheel of his car after stopping him (Lasithi Court of First Instance, judgment no. 357/1990).

In a judgment numbered 1304/1982 (*Criminal Annals XXXII*, p. 502), on the other hand, the Court of Cassation quashed a judgment of the Athens Court of Appeal (no. 5434/1981) as having no basis in law because, when convicting a Jehovah's Witness, the Court of Appeal had merely reiterated the words of the indictment and had thus not explained how "the importunate teaching of the doctrines of the Jehovah's Witnesses sect" or "distribution of the sect's booklets at a minimal price" had amounted to an attempt to intrude on the complainants' religious beliefs, or shown how the defendant had taken advantage of their "inexperience" and "low intellect". The Court of Cassation remitted the case to a differently constituted bench of the Court of Appeal, which acquitted the defendant.

Similarly, it has been held in several court decisions that the offence of proselytism was not made out where there had merely been a discussion about the beliefs of the Jehovah's Witnesses, where booklets had been distributed from door to door (Patras Court of Appeal, judgment no. 137/1988) or in the street (Larissa Court of Appeal, judgment no. 749/1986) or where the tenets of the sect had been explained without any deception to an Orthodox Christian (Trikkala Criminal Court, judgment no. 186/1986). Lastly, it has been held that being an "illiterate peasant" is not sufficient to establish the "naivety", referred to in section 4, of the person whom the alleged proselytiser is addressing (Court of Cassation, judgment no. 1155/1978).

21. After the revision of the Constitution in 1975, the Jehovah's Witnesses brought legal proceedings to challenge the constitutionality of section 4 of Law no. 1363/1938. They complained that the description of the offence was vague, but above all they objected to the actual title of the Law, which indicated that the Law was designed to preserve Articles 1 and 2 of the Constitution in force at the time (the 1911 Constitution - see paragraph 12 above), which prohibited proselytism directed against the dominant religion. In the current Constitution this prohibition is extended to all religions and furthermore is no longer included in the chapter concerning religion but in the one dealing with civil and social rights, and more particularly in Article 13, which guarantees freedom of conscience in religious matters.

The courts have always dismissed such objections of unconstitutionality, although they have been widely supported in legal literature.

III. THE JEHOVAH'S WITNESSES IN GREECE

22. The Jehovah's Witnesses movement appeared in Greece at the beginning of the twentieth century. Estimates of its membership today vary between 25,000 and 70,000. Members belong to one of 338 congregations, the first of which was formed in Athens in 1922.

23. Since the revision of the Constitution in 1975 the Supreme Administrative Court has held on several occasions that the Jehovah's Witnesses come within the definition of a "known religion" (judgments nos. 2105 and 2106/1975, 4635/1977, 2484/1980, 4620/1985, 790 and 3533/1986 and 3601/1990). Some first-instance courts, however, continue to rule to the contrary (Heraklion Court of First Instance, judgments nos. 272/1984 and 87/1986). In 1986 the Supreme Administrative Court held (in judgment no. 3533/1986) that a ministerial decision refusing the appointment of a Jehovah's Witness

as a literature teacher was contrary to freedom of conscience in religious matters and hence to the Greek Constitution.

24. According to statistics provided by the applicant, 4,400 Jehovah's Witnesses were arrested between 1975 (when democracy was restored) and 1992, and 1,233 of these were committed for trial and 208 convicted. Earlier, several Jehovah's Witnesses had been convicted under Law no. 117/1936 for the prevention of communism and its effects and Law no. 1075/1938 on preserving the social order.

The Government have not challenged the applicant's figures. They have, however, pointed out that there have been signs of a decline in the frequency of convictions of Jehovah's Witnesses, only 7 out of a total of 260 people arrested having been convicted in 1991 and 1992.

PROCEEDINGS BEFORE THE COMMISSION

25. Mr Kokkinakis applied to the Commission on 22 August 1988. He claimed that his conviction for proselytism was in breach of the rights secured in Articles 7, 9 and 10 (art. 7, art. 9, art. 10) of the Convention. He also relied on Article 5 para. 1 and Article 6 paras. 1 and 2 (art. 5-1, art. 6-1, art. 6-2).

26. The Commission declared the application (no. 14307/88) admissible on 7 December 1990 except for the complaints based on Articles 5 and 6 (art. 5, art. 6), which it declared inadmissible as being manifestly ill-founded. In its report of 3 December 1991 (made under Article 31) (art. 31), the Commission expressed the opinion that

- (a) there had been no violation of Article 7 (art. 7) (by eleven votes to two);
- (b) there had been a violation of Article 9 (art. 9) (unanimously); and
- (c) no separate issue arose under Article 10 (art. 10) (by twelve votes to one).

The full text of the Commission's opinion and of the two separate opinions contained in the report is reproduced as an annex to this judgment.

AS TO THE LAW

27. Mr Kokkinakis complained of his conviction for proselytism; he considered it contrary to Articles 7, 9 and 10 (art. 7, art. 9, art. 10) of the Convention, and to Article 14 taken together with Article 9 (art. 14+9).

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 (art. 9)

28. The applicant's complaints mainly concerned a restriction on the exercise of his freedom of religion. The Court will accordingly begin by looking at the issues relating to Article 9 (art. 9), which provides:

"1. Everyone has the right to freedom of thought, conscience and religion; this right includes freedom to change his religion or belief and freedom, either alone or in community with others and in public or private, to manifest his religion or belief, in worship, teaching, practice and observance.

2. Freedom to manifest one's religion or beliefs shall be subject only to such limitations as are prescribed by law and are necessary in a democratic society in the interests of public safety, for the protection of public order, health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others."

29. The applicant did not only challenge what he claimed to be the wrongful application to him of section 4 of Law no. 1363/1938. His submission concentrated on the broader problem of whether that enactment was compatible with the right enshrined in Article 9 (art. 9) of the Convention, which, he argued, having been part of Greek law since 1953, took precedence under the Constitution over any contrary statute. He pointed to the logical and legal difficulty of drawing any even remotely clear dividing-line between proselytism and freedom to change one's religion or belief and, either alone or in community with others, in public and in private, to manifest it, which encompassed all forms of teaching, publication and preaching between people.

The ban on proselytism, which was made a criminal offence during the Metaxas dictatorship, was not only unconstitutional, Mr Kokkinakis submitted, but it also formed, together with the other clauses of Law no. 1363/1938, "an arsenal of prohibitions and threats of punishment" hanging over the adherents of all beliefs and all creeds.

Mr Kokkinakis complained, lastly, of the selective application of this Law by the administrative and judicial authorities; it would surpass "even the wildest academic hypothesis" to imagine, for example, the possibility of a complaint being made by a Catholic priest or by a Protestant clergyman against an Orthodox Christian who had attempted to entice one of his flock away from him. It was even less likely that an Orthodox Christian would be prosecuted for proselytising on behalf of the "dominant religion".

30. In the Government's submission, there was freedom to practise all religions in Greece; religious adherents enjoyed the right both to express their beliefs freely and to try to influence the beliefs

of others, Christian witness being a duty of all Churches and all Christians. There was, however, a radical difference between bearing witness and "proselytism that is not respectable", the kind that consists in using deceitful, unworthy and immoral means, such as exploiting the destitution, low intellect and inexperience of one's fellow beings. Section 4 prohibited this kind of proselytism - the "misplaced" proselytism to which the European Court referred in its *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark* judgment of 7 December 1976 (Series A no. 23, p. 28, para. 54) - and not straightforward religious teaching. Furthermore, it was precisely this definition of proselytism that had been adopted by the Greek courts.

A. General principles

31. As enshrined in Article 9 (art. 9), freedom of thought, conscience and religion is one of the foundations of a "democratic society" within the meaning of the Convention. It is, in its religious dimension, one of the most vital elements that go to make up the identity of believers and their conception of life, but it is also a precious asset for atheists, agnostics, sceptics and the unconcerned. The pluralism indissociable from a democratic society, which has been dearly won over the centuries, depends on it.

While religious freedom is primarily a matter of individual conscience, it also implies, *inter alia*, freedom to "manifest [one's] religion". Bearing witness in words and deeds is bound up with the existence of religious convictions.

According to Article 9 (art. 9), freedom to manifest one's religion is not only exercisable in community with others, "in public" and within the circle of those whose faith one shares, but can also be asserted "alone" and "in private"; furthermore, it includes in principle the right to try to convince one's neighbour, for example through "teaching", failing which, moreover, "freedom to change [one's] religion or belief", enshrined in Article 9 (art. 9), would be likely to remain a dead letter.

32. The requirements of Article 9 (art. 9) are reflected in the Greek Constitution in so far as Article 13 of the latter declares that freedom of conscience in religious matters is inviolable and that there shall be freedom to practise any known religion (see paragraph 13 above). Jehovah's Witnesses accordingly enjoy both the status of a "known religion" and the advantages flowing from that as regards observance (see paragraphs 22-23 above).

33. The fundamental nature of the rights guaranteed in Article 9 para. 1 (art. 9-1) is also reflected in the wording of the paragraph providing for limitations on them. Unlike the second paragraphs of Articles 8, 10 and 11 (art. 8-2, art. 10-2, art. 11-2) which cover all the rights mentioned in the first paragraphs of those Articles (art. 8-1, art. 10-1, art. 11-1), that of Article 9 (art. 9-1) refers only to "freedom to manifest one's religion or belief". In so doing, it recognises that in democratic societies, in which several religions coexist within one and the same population, it may be necessary to place restrictions on this freedom in order to reconcile the interests of the various groups and ensure that everyone's beliefs are respected.

34. According to the Government, such restrictions were to be found in the Greek legal system. Article 13 of the 1975 Constitution forbade proselytism in respect of all religions without distinction; and section 4 of Law no. 1363/1938, which attached a criminal penalty to this prohibition, had been upheld by several successive democratic governments notwithstanding its historical and political origins. The sole aim of section 4 was to protect the beliefs of others from activities which undermined their dignity and personality.

35. The Court will confine its attention as far as possible to the issue raised by the specific case before it. It must nevertheless look at the foregoing provisions, since the action complained of by the applicant arose from the application of them (see, *mutatis mutandis*, the *de Geouffre de la Pradelle v. France* judgment of 16 December 1992, Series A no. 253-B, p. 42, para. 31).

B. Application of the principles

36. The sentence passed by the Lasithi Criminal Court and subsequently reduced by the Crete Court of Appeal (see paragraphs 9-10 above) amounts to an interference with the exercise of Mr Kokkinakis's right to "freedom to manifest [his] religion or belief". Such an interference is contrary to Article 9 (art. 9) unless it is "prescribed by law", directed at one or more of the legitimate aims in paragraph 2 (art. 9-2) and "necessary in a democratic society" for achieving them.

1. "Prescribed by law"

37. The applicant said that his submissions relating to Article 7 (art. 7) also applied to the phrase "prescribed by law". The Court will therefore examine them from this point of view.

38. Mr Kokkinakis impugned the very wording of section 4 of Law no. 1363/1938. He criticised the absence of any description of the "objective substance" of the offence of proselytism. He thought this

deliberate, as it would tend to make it possible for any kind of religious conversation or communication to be caught by the provision. He referred to the risk of "extendibility" by the police and often by the courts too of the vague terms of the section, such as "in particular" and "indirect attempt" to intrude on the religious beliefs of others. Punishing a non-Orthodox Christian even when he was offering "moral support or material assistance" was tantamount to punishing an act that any religion would prescribe and that the Criminal Code required in certain emergencies. Law no. 1672/1939 (see paragraph 16 above) had, without more, stripped the initial wording of section 4 of its "repetitive verbiage"; it had retained all the "extendible, catch-all" expressions, merely using a more concise but equally "pedantic" style designed to ensure that non-Orthodox Christians were permanently gagged. Consequently, no citizen could regulate his conduct on the basis of this enactment.

Furthermore, section 4 of Law no. 1363/1938 was incompatible with Article 13 of the Constitution.

39. The Government, on the other hand, maintained that section 4 defined proselytism precisely and specifically; it listed all the ingredients of the offence. The use of the adverbial phrase "in particular" was of no importance, as it related only to the means by which the offence could be committed; indicative lists of this kind were, moreover, commonly included in criminal statutes.

Lastly, the objective substance of the offence was not lacking but consisted in the attempt to change the essentials of the religious beliefs of others.

40. The Court has already noted that the wording of many statutes is not absolutely precise. The need to avoid excessive rigidity and to keep pace with changing circumstances means that many laws are inevitably couched in terms which, to a greater or lesser extent, are vague (see, for example and *mutatis mutandis*, the *Müller and Others v. Switzerland* judgment of 24 May 1988, Series A no. 133, p. 20, para. 29). Criminal-law provisions on proselytism fall within this category. The interpretation and application of such enactments depend on practice.

In this instance there existed a body of settled national case-law (see paragraphs 17-20 above). This case-law, which had been published and was accessible, supplemented the letter of section 4 and was such as to enable Mr Kokkinakis to regulate his conduct in the matter.

As to the constitutionality of section 4 of Law no. 1363/1938, the Court reiterates that it is, in the first instance, for the national authorities, and in particular the courts, to interpret and apply domestic law (see, as the most recent authority, the *Hadjianastassiou v. Greece* judgment of 16 December 1992, Series A no. 252, p. 18, para. 42). And the Greek courts that have had to deal with the issue have ruled that there is no incompatibility (see paragraph 21 above).

41. The measure complained of was therefore "prescribed by law" within the meaning of Article 9 para. 2 (art. 9-2) of the Convention.

2. *Legitimate aim*

42. The Government contended that a democratic State had to ensure the peaceful enjoyment of the personal freedoms of all those living on its territory. If, in particular, it was not vigilant to protect a person's religious beliefs and dignity from attempts to influence them by immoral and deceitful means, Article 9 para. 2 (art. 9-2) would in practice be rendered wholly nugatory.

43. In the applicant's submission, religion was part of the "constantly renewable flow of human thought" and it was impossible to conceive of its being excluded from public debate. A fair balance of personal rights made it necessary to accept that others' thought should be subject to a minimum of influence, otherwise the result would be a "strange society of silent animals that [would] think but ... not express themselves, that [would] talk but ... not communicate, and that [would] exist but ... not coexist".

44. Having regard to the circumstances of the case and the actual terms of the relevant courts' decisions, the Court considers that the impugned measure was in pursuit of a legitimate aim under Article 9 para. 2 (art. 9-2), namely the protection of the rights and freedoms of others, relied on by the Government.

3. *"Necessary in a democratic society"*

45. Mr Kokkinakis did not consider it necessary in a democratic society to prohibit a fellow citizen's right to speak when he came to discuss religion with his neighbour. He was curious to know how a discourse delivered with conviction and based on holy books common to all Christians could infringe the rights of others. Mrs Kyriakaki was an experienced adult woman with intellectual abilities; it was not possible, without flouting fundamental human rights, to make it a criminal offence for a Jehovah's Witness to have a conversation with a cantor's wife. Moreover, the Crete Court of Appeal, although the facts before it were precise and absolutely clear, had not managed to determine the direct or indirect nature of the applicant's attempt to intrude on the complainant's religious beliefs; its reasoning showed that it had convicted the applicant "not for something he had done but for what he was".

The Commission accepted this argument in substance.

46. The Government maintained, on the contrary, that the Greek courts had based themselves on plain facts which amounted to the offence of proselytism: Mr Kokkinakis's insistence on entering Mrs Kyriakaki's home on a false pretext; the way in which he had approached her in order to gain her trust; and his "skilful" analysis of the Holy Scriptures calculated to "delude" the complainant, who did not possess any "adequate grounding in doctrine" (see paragraphs 9-10 above). They pointed out that if the State remained indifferent to attacks on freedom of religious belief, major unrest would be caused that would probably disturb the social peace.

47. The Court has consistently held that a certain margin of appreciation is to be left to the Contracting States in assessing the existence and extent of the necessity of an interference, but this margin is subject to European supervision, embracing both the legislation and the decisions applying it, even those given by an independent court. The Court's task is to determine whether the measures taken at national level were justified in principle and proportionate.

In order to rule on this latter point, the Court must weigh the requirements of the protection of the rights and liberties of others against the conduct of which the applicant stood accused. In exercising its supervisory jurisdiction, the Court must look at the impugned judicial decisions against the background of the case as a whole (see, *inter alia* and *mutatis mutandis*, the *Barfod v. Denmark* judgment of 22 February 1989, Series A no. 149, p. 12, para. 28).

48. First of all, a distinction has to be made between bearing Christian witness and improper proselytism. The former corresponds to true evangelism, which a report drawn up in 1956 under the auspices of the World Council of Churches describes as an essential mission and a responsibility of every Christian and every Church. The latter represents a corruption or deformation of it. It may, according to the same report, take the form of activities offering material or social advantages with a view to gaining new members for a Church or exerting improper pressure on people in distress or in need; it may even entail the use of violence or brainwashing; more generally, it is not compatible with respect for the freedom of thought, conscience and religion of others.

Scrutiny of section 4 of Law no. 1363/1938 shows that the relevant criteria adopted by the Greek legislature are reconcilable with the foregoing if and in so far as they are designed only to punish improper proselytism, which the Court does not have to define in the abstract in the present case.

49. The Court notes, however, that in their reasoning the Greek courts established the applicant's liability by merely reproducing the wording of section 4 and did not sufficiently specify in what way the accused had attempted to convince his neighbour by improper means. None of the facts they set out warrants that finding.

That being so, it has not been shown that the applicant's conviction was justified in the circumstances of the case by a pressing social need. The contested measure therefore does not appear to have been proportionate to the legitimate aim pursued or, consequently, "necessary in a democratic society ... for the protection of the rights and freedoms of others".

50. In conclusion, there has been a breach of Article 9 (art. 9) of the Convention.

(Omissis)

III. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 10 (art. 10)

54. The applicant further relied on his freedom of expression, as secured in Article 10 (art. 10). His conviction, he said, struck not only at the dissemination of his religious opinions but also at that of general socio-philosophical opinions, since the Crete Court of Appeal had noted that he had talked to Mrs Kyriakaki about the politician Olof Palme and had expounded pacifist views.

55. Having regard to its decision on Article 9 (art. 9) (see paragraph 50 above), the Court, like the Commission, considers it unnecessary to examine this complaint.

IV. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 14 TAKEN TOGETHER WITH ARTICLE 9 (art. 14+9)

56. In his memorial of 5 August 1992 the applicant also claimed to be the victim of discrimination contrary to Article 14 taken together with Article 9 (art. 14+9). He submitted that discrimination arose from the defects in section 4 of Law no. 1363/1938 or from the use made of it.

57. Although not raised before the Commission, this complaint relates to the same facts as do those made under Articles 7 and 9 (art. 7, art. 9); having regard to the conclusion in paragraph 50 above, however, the Court holds that it is unnecessary to deal with it.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT

1. Holds by six votes to three that there has been a breach of Article 9 (art. 9);
2. Holds by eight votes to one that there has been no breach of Article 7 (art. 7);
3. Holds unanimously that it is unnecessary to examine the case under Article 10 (art. 10) or under Article 14 taken together with Article 9 (art. 14+9);
4. Holds unanimously that the respondent State is to pay the applicant, within three months, 400,000 (four hundred thousand) drachmas in respect of non-pecuniary damage and 2,789,500 (two million seven hundred and eighty-nine thousand five hundred) drachmas in respect of costs and expenses.

(Omissis)

HOFFMANN c. AUSTRIA⁷
23 giugno 1993 – Camera – Ric. 12875/87
Pres. Bernhardt, Matscher, Pettiti, Walsh, Russo,
Valticos, Foighel, Lopes Rocha, Mifsud Bonnici

* * *

Dispositivo:

- 5 voti contro 4: violazione dell'art. 8 in combinato disposto con l'art. 14
- unanimità: non necessità di esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 8 considerato isolatamente; insussistenza di alcuna separata questione sotto il profilo dell'art. 9, sia considerato isolatamente sia in combinato disposto con l'art. 14; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 2, Prot. 1

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: Matscher, Walsh, Valticos, Mifsud Bonnici

* * *

(Omissis)

AS TO THE FACTS

I. THE PARTICULAR CIRCUMSTANCES OF THE CASE

A. Introduction

6. Mrs Ingrid Hoffmann is an Austrian citizen residing in Gaissau. She is a housewife.

7. In 1980 Mrs Hoffmann - then Miss Berger - married Mr S., a telephone technician. At that time, they were both Roman Catholics.

Two children were born to them, a son, Martin, in 1980 and a daughter, Sandra, in 1982. They were baptised as Roman Catholics.

8. The applicant left the Roman Catholic Church to become a Jehovah's Witness.

9. On 17 October 1983 the applicant instituted divorce proceedings against Mr S. She left him in August or September 1984 while the proceedings were still pending, taking the children with her.

The divorce was pronounced on 12 June 1986.

B. Proceedings before the Innsbruck District Court

10. Following their separation, both the applicant and Mr S. applied to the Innsbruck District Court (Bezirksgericht) to be granted parental rights (Elternrechte) over the children.

(Omissis)

D. Proceedings before the Supreme Court

14. Mr S. lodged an appeal on points of law (außerordentlicher Revisionsrekurs) with the Supreme Court (Oberster Gerichtshof).

15. By decision of 3 September 1986, the Supreme Court overturned the judgment of the Innsbruck Regional Court, granting parental rights to Mr S. instead of the applicant. It gave the following

⁷ *Fattispecie*: Hoffmann, madre di due figli e divorziata, lamentava la circostanza che gli stessi fossero stati giudizialmente affidati al padre, in considerazione (anche) dell'appartenenza della ricorrente alla confessione dei Testimoni di Geova, con conseguente violazione della Convenzione sotto diversi profili.

Bibliografia essenziale: *Gli orientamenti della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia religiosa*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1996, 2, pp. 264 ss., sul punto pp. 272 ss.; SCOVAZZI, T., *Libertà di religione e testimoni di Geova secondo due sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'uomo*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1994, 3, pp. 719 ss.

Per la traduzione italiana si veda DE SALVIA, M. – ZAGREBELSKY, V., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia delle Comunità europee*, vol. II (1991-1998), coordinato da M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 196 ss.

reasons:

"The appellant has not hitherto claimed that the children belonged to the Roman Catholic faith; however, he has stated, and it has in fact been established, that the mother is bringing them up according to the principles of the Jehovah's Witnesses' teaching. It is also uncontested that the children do not belong to this confession. The lower courts had therefore to examine whether or not the mother's bringing up the children in this way contravened the provisions of the Federal Law of 1985 on the Religious Education of Children (Bundesgesetz über die religiöse Kindererziehung), BGBl (Bundesgesetzblatt, Federal official Gazette) 1985/155 (re-enactment of the Law of 15 July 1921 on the Religious Education of Children, dRGB (deutsches Reichsgesetzblatt, German Reich Gazette) I. 939). According to Article 1 of the 1921 Act the religious education of a child shall be decided upon by an agreement freely entered into by the parents, in so far as the responsibility for his or her care and upbringing is vested in them. Such an agreement may be revoked at any time and is terminated by the death of either spouse. Article 2, paragraph 1, of the 1921 Act lays down that if such an agreement does not or ceases to exist, the provisions of the Civil Code on the care and upbringing of children shall extend to their religious education. However, according to Article 2, paragraph 2 of the 1921 Act, during the existence of the marriage neither parent may decide without the consent of the other that the child is to be brought up in a faith different from that shared by both parents at the time of the marriage or from that in which he or she has hitherto been brought up.

Since in any case the children do not belong to the faith of the Jehovah's Witnesses, their education according to the principles of this sect (which is not, as the appellant rightly points out, a recognised religious community: see Adamovich-Funk, *Österreichisches Verfassungsrecht*, [Austrian Constitutional Law], Vol. 3, p. 415) contravenes Article 2, paragraph 2, of the 1921 Act. The Regional Court's failure to apply this provision is obviously in breach of the law.

Moreover, the lower courts also failed in their decisions to give due consideration to the children's welfare That the mother, as has been established, would refuse to consent to the children's receiving a necessary blood transfusion constitutes a danger to their well-being, since requesting a court to substitute its consent for that of the mother ... may in urgent cases involve a life-threatening delay and medical intervention without seeking the approval of the person entitled to take care of the child is considered contrary to the law It has also been established that if the children are educated according to the religious teaching of the Jehovah's Witnesses, they will become social outcasts. In the initial decision as to which of the spouses is to have the right to provide care and upbringing, these circumstances cannot be ignored. Although it is preferable for young children to be taken care of by their mother ..., this applies only provided that all other things are equal There is no maternal privilege as regards the attribution of parental right The stress caused to the children by being transferred to the care of the other parent, which in any case is usually transitory, has to be accepted in their own best interests The file contains no documentary basis for the assumption that a change to another carer 'would with a high degree of probability cause the children serious psychological harm' Even according to the opinion of the lower courts, the father is able to see to the children's upbringing, since they have a good relationship with him and with their grandmother, who would take charge of their care and upbringing during the father's absence at work; the availability of accommodation for the children in the house of the father's parents is assured. Therefore, only transfer of parental rights and duties to the father is in the children's interest."

(Omissis)

AS TO THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 8 (art. 8), TAKEN ALONE AND IN CONJUNCTION WITH ARTICLE 14 (art. 14+8)

28. The applicant complained that the Austrian Supreme Court had awarded parental rights over the children Martin and Sandra to their father in preference to herself, because she was a member of the religious community of Jehovah's Witnesses; she claimed a violation of her rights under Article 8 (art. 8) of the Convention, both taken alone and read in conjunction with Article 14 (art. 14+8).

The Government denied that there had been a violation at all, whereas the Commission agreed that there had been a violation of Article 8 taken in conjunction with Article 14 (art. 14+8).

29. According to Article 8 para. 1 (art. 8-1) of the Convention, "Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence."

The Court notes at the outset that the children had lived with the applicant for two years after she had left with them before the judgment of the Supreme Court of 3 September 1986 compelled the applicant to give them up to their father. The Supreme Court's decision therefore constitutes an

interference with the applicant's right to respect for her family life and the case thus falls within the ambit of Article 8 (art. 8). The fact relied on by the Government in support of the opposite view, namely that the Supreme Court's decision was taken in the context of a dispute between private individuals, makes no difference in this respect.

A. Alleged violation of Article 8 taken in conjunction with Article 14 (art. 14+8)

30. In view of the nature of the allegations made, the Court, like the Commission, considers it appropriate to examine the present case under Article 8 taken in conjunction with Article 14 (art. 14+8), which reads as follows:

"The enjoyment of the rights and freedoms set forth in [the] Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status."

31. In the enjoyment of the rights and freedoms guaranteed by the Convention, Article 14 (art. 14) affords protection against different treatment, without an objective and reasonable justification, of persons in similar situations (see, amongst other authorities, the *Sunday Times v. the United Kingdom* (no. 2) judgment of 26 November 1991, Series A no. 217, p. 32, para. 58).

It must first be determined whether the applicant can claim to have undergone different treatment.

32. In awarding parental rights - claimed by both parties - to the mother in preference to the father, the Innsbruck District Court and Regional Court had to deal with the question whether the applicant was fit to bear responsibility for the children's care and upbringing. In so doing they took account of the practical consequences of the religious convictions of the Jehovah's Witnesses, including their rejection of holidays such as Christmas and Easter which are customarily celebrated by the majority of the Austrian population, their opposition to the administration of blood transfusions, and in general their position as a social minority living by its own distinctive rules. The District and Regional Courts took note of the applicant's statement to the effect that she was prepared to allow the children to celebrate holidays with their father, who had remained Roman Catholic, and to allow the administration of blood transfusions to the children if and when required by law; they also considered the psychological relationship existing between the children (who were very young at the time) and the applicant and her general suitability as a carer.

In assessing the interests of the children, the Supreme Court considered the possible effects on their social life of being associated with a particular religious minority and the hazards attaching to the applicant's total rejection of blood transfusions not only for herself but - in the absence of a court order - for her children as well; that is, possible negative effects of her membership of the religious community of Jehovah's Witnesses. It weighed them against the possibility that transferring the children to the care of their father might cause them psychological stress, which in its opinion had to be accepted in their own best interests.

33. This Court does not deny that, depending on the circumstances of the case, the factors relied on by the Austrian Supreme Court in support of its decision may in themselves be capable of tipping the scales in favour of one parent rather than the other. However, the Supreme Court also introduced a new element, namely the Federal Act on the Religious Education of Children (see paragraphs 15 and 23 above). This factor was clearly decisive for the Supreme Court.

The European Court therefore accepts that there has been a difference in treatment and that that difference was on the ground of religion; this conclusion is supported by the tone and phrasing of the Supreme Court's considerations regarding the practical consequences of the applicant's religion.

Such a difference in treatment is discriminatory in the absence of an "objective and reasonable justification", that is, if it is not justified by a "legitimate aim" and if there is no "reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised" (see, amongst other authorities, the *Darby v. Sweden* judgment of 23 October 1990, Series A no. 187, p. 12, para. 31).

34. The aim pursued by the judgment of the Supreme Court was a legitimate one, namely the protection of the health and rights of the children; it must now be examined whether the second requirement was also satisfied.

35. In the present context, reference may be made to Article 5 of Protocol No. 7 (P7-5), which entered into force for Austria on 1 November 1988; although it was not prayed in aid in the present proceedings, it provides for the fundamental equality of spouses inter alia as regards parental rights and makes it clear that in cases of this nature the interests of the children are paramount.

36. In so far as the Austrian Supreme Court did not rely solely on the Federal Act on the Religious Education of Children, it weighed the facts differently from the courts below, whose reasoning was moreover supported by psychological expert opinion. Notwithstanding any possible arguments to the contrary, a distinction based essentially on a difference in religion alone is not acceptable.

The Court therefore cannot find that a reasonable relationship of proportionality existed between

the means employed and the aim pursued; there has accordingly been a violation of Article 8 taken in conjunction with Article 14 (art. 14+8).

B. Alleged violation of Article 8 (art. 8) taken alone

37. In view of the conclusion reached in paragraph 36 above, the Court does not consider it necessary to rule on the allegation of a violation of Article 8 (art. 8) taken alone; the arguments advanced in this respect are in any case the same as those examined in respect of Article 8 taken in conjunction with Article 14 (art. 14+8).

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 (art. 9)

38. The Court considers, as did the Commission, that no separate issue arises under Article 9 (art. 9) either taken alone or read in conjunction with Article 14 (art. 14+9), since the factual circumstances relied on as the basis of this complaint are the same as those which are at the root of the complaint under Article 8 taken in conjunction with Article 14 (art. 14+8), of which a violation has been found.

III. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 2 OF PROTOCOL No. 1 (P1-2)

39. The applicant's complaint under Article 2 of Protocol No. 1 (P1-2) was not pursued before the Court, which finds no reason to examine it of its own motion.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT

1. Holds by five votes to four that there has been a violation of Article 8 in conjunction with Article 14 (art. 14+8);

2. Holds unanimously that it is unnecessary to rule on the allegation of a violation of Article 8 (art. 8) taken alone;

3. Holds unanimously that no separate issue arises under Article 9 (art. 9), either taken alone or in conjunction with Article 14 (art. 14+9);

4. Holds unanimously that it is not necessary to rule on the allegation of a violation of Article 2 of Protocol No. 1 (P2-1);

5. Holds by eight votes to one that the respondent State is to pay to the applicant, within three months, for costs and expenses, 75,000 (seventy-five thousand) Austrian Schillings.

(Omissis)

SIGURDUR A. SIGURJÓNSSON C. ISLANDA⁸

30 giugno 1993 – Camera – Ric. 16130/90

**Pres. Ryssdal, Vilhjálmsón, Walsh, MacDonald, Palm, Morenilla, Bigi, Mifsud
Bonnici, Makarczyk**

* * *

Dispositivo:

– 8 voti contro 1: violazione dell'art. 11

– unanimità: non necessità di esaminare il caso sotto il profilo degli artt. 9, 10 e 13

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: Vilhjálmsón

* * *

(Omissis)

AS TO THE FACTS

I. THE PARTICULAR CIRCUMSTANCES OF THE CASE

7. Mr Sigurdur A. Sigurjónsson is an Icelandic national. He is a taxi driver and resides in Reykjavik.

8. On 24 October 1984 he was granted a licence to operate a taxicab by the "licence issuers" (a body later named the Committee for Taxicab Supervision - the "Committee"; see paragraphs 18 and 20 below). The decision was taken under Law no. 36/1970 on Motor Vehicles for Public Hire ("the 1970 Law") and Regulation no. 320/1983 ("the 1983 Regulation") issued by the Minister of Transport under Article 10 of the Law (see paragraph 18 below).

The applicant had applied for a licence using a printed form addressed to the Frami Automobile Association ("Frami"). This standard form contained a statement to the effect that the applicant was aware of the obligation to pay membership fees to Frami on becoming a member.

When he was granted the licence, the applicant undertook to observe the conditions provided for in the 1983 Regulation, on the understanding that a failure to do so could lead to its suspension or revocation. One such condition was that he apply for membership of Frami (Article 8 of the 1983 Regulation), which he had done on 26 September 1984.

9. After joining Frami, the applicant paid membership fees to the association until August 1985, when he stopped doing so. As a result, Frami advised him on 5 February 1986 that it intended to exclude him and his taxicab from taxi station services until the fees were paid (Article 27 of Frami's Articles of Association).

In reply, the applicant, by letter of 14 February 1986, indicated that he did not wish to be a member of Frami; he refused to accept the obligation to remain a member of and to pay membership fees to it. Furthermore, he explained that he had accepted the licence "without first ascertain[ing] [his] legal position with regard to membership" because he had lacked sufficient funds to take the necessary steps. Also he had preferred to avoid time-consuming litigation which would have delayed the granting of the licence.

10. On 30 June 1986 the Committee upheld a request by Frami for the revocation of the applicant's licence, especially because he had ceased paying membership dues.

11. In a letter of 1 July 1986 to the Ministry of Transport ("the Ministry") the applicant protested against the revocation of his licence and requested the suspension of the revocation pending the decision of a court action which he intended to take.

12. In its reply dated 17 July 1986, the Ministry, referring to Articles 7 and 12 of Regulation no. 293/1985 (see paragraph 18 below), confirmed the revocation. A copy of this letter was addressed to the Reykjavik Chief of Police.

⁸ *Fattispecie*: il ricorrente, tassista, lamentava una violazione della propria libertà (negativa) per essere stato costretto, al fine di vedersi rilasciare la licenza di conducente di auto pubblica, a iscriversi a un'associazione che aveva orientamenti contrastanti con le sue convinzioni in materia occupazionale.

13. By letter of 28 July 1986, the applicant's lawyer informed the Chief of Police that the applicant considered the revocation unlawful; he intended to bring the matter before the courts and asked the police not to interfere with his taxi business. However, on 1 August 1986, while driving his taxi, the applicant was stopped by the police, who removed the plates identifying his vehicle as one for public hire.

14. On 18 September 1986 the applicant instituted proceedings against both the Committee and the Ministry before the Civil Court of Reykjavik, seeking a declaration that the revocation was null and void.

The Civil Court dismissed his claim on 17 July 1987.

15. The applicant appealed to the Supreme Court.

By judgment of 15 December 1988, the Supreme Court, sitting in plenary with seven members, unanimously rejected his claim that, in view of Article 73 of the Constitution, he could not be obliged to remain a member of Frami. In its opinion, the drafting history of this Article showed that it was intended to guarantee only a right to "form associations", not a right to remain outside one. The applicant had not made out his allegation that, if construed in this manner, Article 73 conflicted with the relevant provisions of international instruments. Finally, it could not be inferred from the Article that a business licence could not lawfully be made conditional upon membership of an association.

On the other hand, the Supreme Court, by a majority of four, annulled the revocation of the applicant's licence. It found that the provision in the 1983 Regulation imposing trade-union membership as a prerequisite for granting a licence (see paragraph 8 above) lacked a statutory basis.

16. Following the above-mentioned ruling by the Supreme Court, the Althing (the Icelandic Parliament) enacted new legislation - Law no. 77/1989 on Motor Vehicles for Public Hire ("the 1989 Law") - which made operating licences conditional upon trade-union membership. This entered into force on 1 July 1989 (see paragraph 18 below).

17. In a letter to Frami dated 4 July 1989, a copy of which was transmitted to the Ministry, the applicant stated that, in the light of the new legislation, he had no choice but to be a member of the association and that he therefore agreed to pay membership fees. At the same time he stressed that membership was contrary to his own wishes and interests; not only did Frami's Articles contain provisions contrary to his political opinions, but the association also used the revenue from membership fees to work against his interests. In addition, he maintained that the new legislation providing for obligatory membership was incompatible with the Convention and expressed his intention to pursue the matter before the Convention institutions.

(Omissis)

AS TO THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 11 (art. 11)

29. The applicant alleged that the obligation incumbent on him to be a member of Frami on pain of losing his licence constituted a violation of Article 11 (art. 11) of the Convention, which reads:

(Omissis)

The Government disputed this contention, whereas the Commission agreed.

A. *The existence of an interference with a right guaranteed by Article 11 (art. 11)*

1. *Whether Frami was an "association"*

30. The Government contended that Frami was not a "trade union", nor even an "association", within the meaning of Article 11 (art. 11), but a professional organisation of a public-law character. They invoked mainly the following arguments:

(a) Although not established by law, Frami performed certain functions which were provided for by law or had evolved through practice and served the public interest no less than the interests of its members (see paragraphs 22-23 above). Frami was thus the lowest administrative level in a hierarchy comprising, apart from Frami itself, the Committee and the Ministry.

(b) Frami was not an employees' organisation representing its members in conflicts with their employer or engaging in collective bargaining and was not affiliated to the Icelandic Federation of Labour. Instead, it had a membership composed principally of independent business operators and itself fixed the rates for services, any changes in which were subject to the approval of the price-control authorities.

31. The Court agrees with the applicant and the Commission that the above-mentioned elements are not sufficient for Frami to be regarded as a public-law association outside the ambit of Article 11 (art. 11). Admittedly, Frami performed certain functions which were to some extent provided for in the applicable legislation and which served not only its members but also the public at large (see paragraphs 22-23 above). However, the role of supervision of the implementation of the relevant rules was entrusted primarily to another institution, namely the Committee, which in addition had the power to issue licences and to decide on their suspension and revocation (see paragraphs 20 and 25 above). Frami was established under private law and enjoyed full autonomy in determining its own aims, organisation and procedure. According to its Articles, admittedly old and currently under revision, the purpose of Frami was to protect the professional interests of its members and promote solidarity among professional taxicab drivers; to determine, negotiate and present demands relating to the working hours, wages and rates of its members; to seek to maintain limitations on the number of taxicabs and to represent its members before the public authorities (see paragraph 21 above). Frami was therefore predominantly a private-law organisation and must thus be considered an "association" for the purposes of Article 11 (art. 11).

32. It is not necessary to decide whether Frami can also be regarded as a trade union within the meaning of Article 11 (art. 11), since the right to form and join trade unions in that provision is an aspect of the wider right to freedom of association, rather than a separate right (see, amongst other authorities, the *Schmidt and Dahlström v. Sweden* judgment of 6 February 1976, Series A no. 21, p. 15, para. 34).

2. Whether the right claimed by the applicant was covered by Article 11 (art. 11)

33. The Government, whilst accepting the view enunciated in the *Young, James and Webster v. the United Kingdom* judgment of 13 August 1981 (Series A no. 44, pp. 21-22, para. 52) that the negative aspect of the right to freedom of association does not fall completely outside the ambit of Article 11 (art. 11), contested that it extended as far as encompassing a right for the applicant not to be a member of Frami. They contended that such a negative right must be interpreted restrictively, bearing in mind a passage in the travaux préparatoires cited in that judgment, which showed that a general rule, modelled on Article 20 para. 2 of the 1948 United Nations Universal Declaration of Human Rights, that no one may be compelled to belong to an association, had deliberately been omitted from the Convention (*ibid.*, paras. 51-52).

Furthermore, they maintained that the present case should be distinguished from the 1981 case in view of the following factors:

(a) In the latter instance, the applicants had been employed for a considerable time when their employer concluded the impugned agreements with the trade unions - with the effect that they had to join one of the unions or lose their job. The position in the proceedings now before the Court was quite different in that the membership obligation existed before the applicant was granted a licence in 1984, on which occasion he unreservedly and without compulsion agreed to become a member of Frami. Although the Supreme Court's December 1988 judgment (see paragraph 15 above) could be taken to mean that he had not been obliged under Icelandic law to join Frami in 1984, there was, nevertheless, a *de facto* obligation so to do. Anyhow, the applicant was entirely free either to accept this or to seek employment in another field.

(b) His objections to membership of Frami could not be compared to those of Mr Young and Mr Webster, both of whom had been opposed to trade-union policies and activities and one of them, to the unions' political affiliations.

(c) Whilst the organisation at issue here was non-political, the 1981 case had concerned a type of association - a trade union - which was frequently affiliated to political parties or otherwise involved in politics and was thus likely to interfere with its members' enjoyment of the Convention freedoms, notably the freedom of opinion.

The Government submitted that should the Court find that the applicant was protected by Article 11 (art. 11) it would mean a step further than the *Young, James and Webster* judgment and the above-mentioned passage in the travaux préparatoires would be rendered nugatory.

34. Both the applicant and the Commission were of the view that there had been an interference with his right to freedom of association as covered by Article 11 (art. 11). The Delegate stressed that the proper construction of the relevant extract of the travaux préparatoires was that it fell to the Convention institutions to determine whether such a negative right existed under this Article (art. 11) and, if so, its scope.

35. As to the question of the general scope of the right in issue, the Court notes, in the first place, that although the aforementioned judgment took account of the travaux préparatoires, it did not attach decisive importance to them; rather it used them as a working hypothesis (see, for example, pp. 21-22, paras. 52 and 55: "Assuming for the sake of argument ..." and "Assuming that Article 11 (art. 11) does not guarantee the negative aspect of that freedom on the same footing as the positive aspect ..."). Moreover,

whereas the membership obligation concerning Mr Young, Mr James and Mr Webster was based on an agreement between their employer and the trade unions, that of Mr Sigurdur A. Sigurjónsson was imposed by law. Under Articles 5 and 8 of the 1989 Law and Article 8 of the 1989 Regulation, he had to be a member of a specified association - Frami - in order to satisfy the licence conditions and it was not possible for him to join or form another association for that purpose. It was further provided that a failure to meet this condition could entail revocation of the licence and liability to pay a fine. Compulsory membership of this nature, which, it may be recalled, concerned a private-law association, does not exist under the laws of the great majority of the Contracting States. On the contrary, a large number of domestic systems contain safeguards which, in one way or another, guarantee the negative aspect of the freedom of association, that is the freedom not to join or to withdraw from an association.

A growing measure of common ground has emerged in this area also at the international level. As observed by the Commission, in addition to the above-mentioned Article 20 para. 2 of the Universal Declaration (see paragraph 33 above), Article 11 para. 2 of the Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers, adopted by the Heads of State or Government of eleven member States of the European Communities on 9 December 1989, provides that every employer and every worker shall have the freedom to join or not to join professional organisations or trade unions without any personal or occupational damage being thereby suffered by them. Moreover, on 24 September 1991 the Parliamentary Assembly of the Council of Europe unanimously adopted a recommendation, amongst other things, to insert a sentence to this effect into Article 5 of the 1961 European Social Charter (see Parliamentary Assembly, Forty-third Ordinary Session (second part), 18-25 September 1991: Official Report of Debates, Vol. II, p. 502, and Texts adopted by the Assembly, Appendix to Recommendation 1168 (1991), p. 5). Even in the absence of an express provision, the Committee of Independent Experts set up to supervise the implementation of the Charter considers that a negative right is covered by this instrument and it has in several instances disapproved of closed-shop practices found in certain States Parties, including Iceland. With regard to the latter, the committee took account of, inter alia, the facts of the present case (see Conclusions XII-1, 1988-89, pp. 112-113, of the aforementioned committee). Following this, the Governmental Committee of the European Social Charter issued a warning to Iceland (by ten votes to four with two abstentions; see the Governmental Committee's 12th report to the Committee of Ministers of 22 March 1993, paragraph 113).

Furthermore, according to the practice of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the International Labour Office (ILO), union security measures imposed by law, notably by making union membership compulsory, would be incompatible with Conventions Nos. 87 and 98 (the first concerning freedom of association and the right to organise and the second the application of the principles of the right to organise and to bargain collectively; see Digest of decisions and principles of the said committee, 1985, paragraph 248).

In this connection, it should be recalled that the Convention is a living instrument which must be interpreted in the light of present-day conditions (see, amongst other authorities, the *Soering v. the United Kingdom* judgment of 7 July 1989, Series A no. 161, p. 40, para. 102). Accordingly, Article 11 (art. 11) must be viewed as encompassing a negative right of association. It is not necessary for the Court to determine in this instance whether this right is to be considered on an equal footing with the positive right.

36. As to the specific circumstances of the case, the Court is not persuaded by the Government's argument that an obligation to join Frami already existed when the applicant obtained his licence in 1984. No significant weight can be attached to the fact that, before being granted the licence, he agreed to become a member; it is a matter of speculation whether he would have done so in the absence of the membership condition laid down in the 1983 Regulation (see paragraph 8 above), which was later held by the Supreme Court to lack a statutory basis (see paragraph 15 above), though his conduct since August 1985 suggests that he would not (see paragraphs 9 to 17 above). Nor has it been established that an obligation of membership arose for any other reason. In fact, only when the 1989 Law entered into force on 1 July 1989 did it become clear that membership was a requirement. The applicant has since been compelled to remain a member of Frami and would otherwise, as was amply illustrated by the revocation of his licence in 1986 (see paragraph 10 above), run the risk of losing his licence again. Such a form of compulsion, in the circumstances of the case, strikes at the very substance of the right guaranteed by Article 11 (art. 11) and itself amounts to an interference with that right (see the above-mentioned *Young, James and Webster* judgment, pp. 22-23, paras. 55 and 57, and the *Sibson v. the United Kingdom* judgment of 20 April 1993, Series A no. 258-A, p. 14, para. 29).

37. What is more, Mr Sigurdur A. Sigurjónsson objected to being a member of the association in question partly because he disagreed with its policy in favour of limiting the number of taxicabs and, thus, access to the occupation; in his opinion the interests of his country were better served by extensive personal freedoms, including freedom of occupation, than State regulation. Therefore, the Court is of the

view that Article 11 (art. 11) can, in the circumstances, be considered in the light of Articles 9 and 10 (art. 9, art. 10), the protection of personal opinion being also one of the purposes of the freedom of association guaranteed by Article 11 (art. 11) (see the above-mentioned Young, James and Webster judgment, pp. 23-24, para. 57). The pressure exerted on the applicant in order to compel him to remain a member of Frami contrary to his wishes was a further aspect going to the very essence of an Article 11 (art. 11) right; there was an interference too in this respect. The Government's argument that Frami was a non-political association is not relevant in this regard.

3. Recapitulation

38. In the light of the above, the Court agrees with the applicant and the Commission that the measures complained of constituted interference with his right to freedom of association as guaranteed by paragraph 1 of Article 11 (art. 11-1).

Such interference entails a violation of Article 11 (art. 11) unless it meets the conditions laid down in paragraph 2 (art. 11-2).

B. Whether the interference was justified under paragraph 2 of Article 11 (art. 11-2)

39. The applicant's complaint to the Strasbourg institutions concerned only the period after 1 July 1989, when the 1989 legislation entered into force (see paragraph 18 above). It is not contested that, after that date, the impugned membership obligation was "prescribed by law" and pursued a legitimate aim, namely as found by the Commission, the protection of the "rights and freedoms of others". The Court sees no reason to disagree.

40. On the other hand, the applicant and the Commission disputed the Government's view that the interference was "necessary in a democratic society".

The Government, referring to their arguments set out in paragraphs 30 and 33 above, maintained in particular that, bearing in mind the status of the licence-holders as independent business operators, membership constituted a crucial link between them and Frami in that the latter would not be able to ensure the kind of supervisory functions which it performed unless all the licence-holders within its area were members. It would not be desirable to confer such tasks on taxi stations as these were in many instances owned by the licence-holders themselves and thus lacked the necessary authority; doing so would not only require legislative measures, but would also radically alter the relationship between the stations and the licence-holders. Nor would it be appropriate for the functions to be assumed by a public authority, as having them carried out by Frami was more expedient and less expensive.

41. In the first place, the Court recalls that the impugned membership obligation was one imposed by law, the breach of which was likely to bring about the revocation of the applicant's licence. He was thus subjected to a form of compulsion which, as already stated, is rare within the community of Contracting States and which, on the face of it, must be considered incompatible with Article 11 (art. 11) (see, *mutatis mutandis*, the *Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium* judgment of 23 June 1981, Series A no. 43, p. 27, para. 65).

The Court does not doubt that Frami had a role that served not only the occupational interests of its members but also the public interest, and that its performance of the supervisory functions in question must have been facilitated by the obligation of every licence-holder within the association's area to be a member. However, the Court is not convinced that compulsory membership of Frami was required in order to perform those functions. Firstly, the main responsibility for the supervision of the implementation of the relevant rules lay with the Committee (see paragraph 20 above). Secondly, membership was by no means the only conceivable way of compelling the licence-holders to carry out such duties and responsibilities as might be necessary for the relevant functions; for instance, some of those provided for in the applicable legislation (see paragraph 22 above) could be effectively enforced without the necessity of membership. Lastly, it has not been established that there was any other reason that would have prevented Frami from protecting its members' occupational interests in the absence of the compulsory membership imposed on the applicant despite his opinions (see, *inter alia*, the above-mentioned *Schmidt and Dahlström* judgment, p. 16, para. 36, and the above-mentioned *Young, James and Webster* judgment, pp. 25-26, para. 64).

Having regard to the foregoing, the reasons adduced by the Government, although they can be considered relevant, are not sufficient to show that it was "necessary" to compel the applicant to be a member of Frami, on pain of losing his licence and contrary to his own opinions. In particular, notwithstanding Iceland's margin of appreciation, the measures complained of were disproportionate to the legitimate aim pursued. Consequently, there has been a violation of Article 11 (art. 11).

II. ALLEGED VIOLATIONS OF ARTICLES 9 AND 10 (art. 9, art. 10)

42. The applicant shared the Commission's opinion that if a violation were found of Article 11 (art. 11), it would be unnecessary to consider separately whether there have also been breaches of Articles 9 or 10 (art. 9, art. 10).

43. Having taken account of these Articles (art. 9, art. 10) in the context of Article 11 (art. 11) (see paragraphs 37 and 41 above), the Court agrees with this view.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT

1. Holds by eight votes to one that there has been a violation of Article 11 (art. 11);
2. Holds unanimously that it is not necessary also to examine the case under Articles 9 or 10 (art. 9, art. 10);
3. Holds unanimously that it is also not necessary to determine whether there has been a violation of Article 13 (art. 13);
4. Holds unanimously that Iceland is to pay the applicant, within three months, for legal fees and expenses, 2,134,401 (two million, one hundred and thirty-four thousand, four hundred and one) Icelandic crowns, less 14,863 (fourteen thousand, eight hundred and sixty-three) French francs to be converted into Icelandic crowns at the rate applicable on the date of delivery of the present judgment;
5. Dismisses unanimously the remainder of the claim for just satisfaction.

(Omissis)

OTTO-PREMIINGER-INSTITUT c. AUSTRIA⁹
20 settembre 1994 – Camera – Ric. 13470/87
Pres. Ryssdal, Gölcüklü, Matscher, Walsh, Macdonald, Palm, Pekkanen, Makarczyk, Gotchev

* * *

Dispositivo:

– 6 voti contro 3: nessuna violazione dell'art. 10

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: Palm, Pekkanen, Makarczyk

* * *

(Omissis)

AS TO THE FACTS

I. THE PARTICULAR CIRCUMSTANCES OF THE CASE

9. The applicant, Otto-Preminger-Institut für audiovisuelle Mediengestaltung (OPI), is a private association under Austrian law established in Innsbruck. According to its articles of association, it is a non-profit-making organisation, its general aim being to promote creativity, communication and entertainment through the audiovisual media. Its activities include operating a cinema called "Cinematograph" in Innsbruck.

10. The applicant association announced a series of six showings, which would be accessible to the general public, of the film *Das Liebeskonzil* ("Council in Heaven") by Werner Schroeter (see paragraph 22 below). The first of these showings was scheduled for 13 May 1985. All were to take place at 10.00 p.m. except for one matinée performance on 19 May at 4 p.m.

This announcement was made in an information bulletin distributed by OPI to its 2,700 members and in various display windows in Innsbruck including that of the Cinematograph itself. It was worded as follows:

"Oskar Panizza's satirical tragedy set in Heaven was filmed by Schroeter from a performance by the Teatro Belli in Rome and set in the context of a reconstruction of the writer's trial and conviction in 1895 for blasphemy. Panizza starts from the assumption that syphilis was God's punishment for man's fornication and sinfulness at the time of the Renaissance, especially at the court of the Borgia Pope

⁹ *Fattispecie*: l'Istituto ricorrente, cui era stata sequestrata e successivamente confiscata un'opera d'arte cinematografica in quanto ritenuta lesiva del sentimento religioso della popolazione, lamentava una violazione del diritto di manifestazione del pensiero.

Bibliografia essenziale: ALICINO, F., *Costituzionalismo e diritto europeo delle religioni*, Padova, Cedam, 2011, pp. 247 ss.; CANNONE, A., *Gli orientamenti della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia religiosa*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1996, 2, pp. 275 ss.; CAROBENE, G., *Sul conflitto tra la libertà di espressione e di religione in una sentenza della Corte Europea*, in *Dir. eccl.*, 1996, II, pp. 230 ss.; LARICCIA, S., *A cinquant'anni dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: l'art. 9*, in *Studi in onore di Francesco Finocchiaro*, Padova, Cedam, 2000, vol. II, pp. 1069 ss., sul punto pp. 1085 s.; LOPRIENO, D., *La libertà religiosa*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 253 ss.; LUGLI, M., *La tutela della libertà religiosa (Art. 9 CEDU)*, in LUGLI, M. – PASQUALI CERIOLI, J. – PISTOLESI, I., *Elementi di diritto ecclesiastico europeo*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 69 ss., sul punto pp. 89 s.; MANCINI, S., *La supervisione europea presa sul serio: la controversia sul crocifisso tra margine di apprezzamento e ruolo contro-maggioritario delle Corti*, in *A.I.C.*, gennaio 2010, pp. 4 ss. del *paper*; MARGIOTTA BROGLIO, F., *Uno scontro di libertà: la sentenza Otto-Preminger-Institut della Corte europea*, in *Riv. dir. int.*, 1995, pp. 368 ss.; MARTÍNEZ-TORRÓN, J., *Libertad de expresión y libertad religiosa en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2008, 1, pp. 15 ss.; PARISI, M., *La tutela giurisdizionale del fenomeno religioso in Europa*, in MACRÌ, G. – PARISI, M. – TOZZI, V., *Diritto ecclesiastico europeo*, Roma-Bari, Laterza, 2006, pp. 153 ss., sul punto pp. 165 ss.; WACHSMANN, F., *La religion contre la liberté d'expression: sur un arrêt regrettable de la Cour européenne des droits de l'homme*, in *Rev. univ. dr. hom.*, 1995, 12, pp. 441 ss.

Alexander VI. In Schroeter's film, God's representatives on Earth carrying the insignia of worldly power closely resemble the heavenly protagonists.

Trivial imagery and absurdities of the Christian creed are targeted in a caricatural mode and the relationship between religious beliefs and worldly mechanisms of oppression is investigated."

In addition, the information bulletin carried a statement to the effect that, in accordance with the Tyrolean Cinemas Act (Tiroler Lichtspielgesetz), persons under seventeen years of age were prohibited from seeing the film.

A regional newspaper also announced the title of the film and the date and place of the showing without giving any particulars as to its contents.

11. At the request of the Innsbruck diocese of the Roman Catholic Church, the public prosecutor instituted criminal proceedings against OPI's manager, Mr Dietmar Zingl, on 10 May 1985. The charge was "disparaging religious doctrines" (Herabwürdigung religiöser Lehren), an act prohibited by section 188 of the Penal Code (Strafgesetzbuch - see paragraph 25 below).

12. On 12 May 1985, after the film had been shown at a private session in the presence of a duty judge (Journalrichter), the public prosecutor made an application for its seizure under section 36 of the Media Act (Mediengesetz - see paragraph 29 below). This application was granted by the Innsbruck Regional Court (Landesgericht) the same day. As a result, the public showings announced by OPI, the first of which had been scheduled for the next day, could not take place.

Those who attended at the time set for the first showing were treated to a reading of the script and a discussion instead.

As Mr Zingl had returned the film to the distributor, the "Czerny" company in Vienna, it was in fact seized at the latter's premises on 11 June 1985.

13. An appeal by Mr Zingl against the seizure order, filed with the Innsbruck Court of Appeal (Oberlandesgericht), was dismissed on 30 July 1985. The Court of Appeal considered that artistic freedom was necessarily limited by the rights of others to freedom of religion and by the duty of the State to safeguard a society based on order and tolerance. It further held that indignation was "justified" for the purposes of section 188 of the Penal Code only if its object was such as to offend the religious feelings of an average person with normal religious sensitivity. That condition was fulfilled in the instant case and forfeiture of the film could be ordered in principle, at least in "objective proceedings" (see paragraph 28 below). The wholesale derision of religious feeling outweighed any interest the general public might have in information or the financial interests of persons wishing to show the film.

14. On 24 October 1985 the criminal prosecution against Mr Zingl was discontinued and the case was pursued in the form of "objective proceedings" under section 33 para. 2 of the Media Act aimed at suppression of the film.

15. On 10 October 1986 a trial took place before the Innsbruck Regional Court. The film was again shown in closed session; its contents were described in detail in the official record of the hearing.

Mr Zingl appears in the official record of the hearing as a witness. He stated that he had sent the film back to the distributor following the seizure order because he wanted nothing more to do with the matter.

It appears from the judgment - which was delivered the same day - that Mr Zingl was considered to be a "potentially liable interested party" (Haftungsbeteiligter).

The Regional Court found it to be established that the distributor of the film had waived its right to be heard and had agreed to the destruction of its copy of the film.

16. In its judgment the Regional Court ordered the forfeiture of the film. It held:

"The public projection scheduled for 13 May 1985 of the film *Das Liebeskonzil*, in which God the Father is presented both in image and in text as a senile, impotent idiot, Christ as a cretin and Mary Mother of God as a wanton lady with a corresponding manner of expression and in which the Eucharist is ridiculed, came within the definition of the criminal offence of disparaging religious precepts as laid down in section 188 of the Penal Code."

The court's reasoning included the following:

"The conditions of section 188 of the Penal Code are objectively fulfilled by this portrayal of the divine persons - God the Father, Mary Mother of God and Jesus Christ are the central figures in Roman Catholic religious doctrine and practice, being of the most essential importance, also for the religious understanding of the believers - as well as by the above-mentioned expressions concerning the Eucharist, which is one of the most important mysteries of the Roman Catholic religion, the more so in view of the general character of the film as an attack on Christian religions ...

... Article 17a of the Basic Law (Staatsgrundgesetz) guarantees the freedom of artistic creation and the publication and teaching of art. The scope of artistic freedom was broadened (by the introduction of that article) to the extent that every form of artistic expression is protected and limitations of artistic freedom are no longer possible by way of an express legal provision but may only follow from the

limitations inherent in this freedom Artistic freedom cannot be unlimited. The limitations on artistic freedom are to be found, firstly, in other basic rights and freedoms guaranteed by the Constitution (such as the freedom of religion and conscience), secondly, in the need for an ordered form of human coexistence based on tolerance, and finally in flagrant and extreme violations of other interests protected by law (*Verletzung anderer rechtlich geschützter Güter*), the specific circumstances having to be weighed up against each other in each case, taking due account of all relevant considerations ...

The fact that the conditions of section 188 of the Penal Code are fulfilled does not automatically mean that the limit of the artistic freedom guaranteed by Article 17a of the Basic Law has been reached. However, in view of the above considerations and the particular gravity in the instant case - which concerned a film primarily intended to be provocative and aimed at the Church - of the multiple and sustained violation of legally protected interests, the basic right of artistic freedom will in the instant case have to come second. ..."

17. Mr Zingl appealed against the judgment of the Regional Court, submitting a declaration signed by some 350 persons who protested that they had been prevented from having free access to a work of art, and claiming that section 188 of the Penal Code had not been interpreted in line with the guarantee of freedom of art laid down by Article 17a of the Basic Law.

The Innsbruck Court of Appeal declared the appeal inadmissible on 25 March 1987. It found that Mr Zingl had no standing, as he was not the owner of the copyright of the film. The judgment was notified to OPI on 7 April 1987.

18. Prompted by the applicant association's lawyer, the then Minister for Education, Arts and Sports, Dr Hilde Hawlicek, wrote a private letter to the Attorney General (*Generalprokurator*) suggesting the filing of a plea of nullity for safeguarding the law (*Nichtigkeitsbeschwerde zur Wahrung des Gesetzes*) with the Supreme Court (*Oberster Gerichtshof*). The letter was dated 18 May 1987 and mentioned, *inter alia*, Article 10 (art. 10) of the Convention.

The Attorney General decided on 26 July 1988 that there were no grounds for filing such a plea of nullity. The decision mentioned, *inter alia*, that the Attorney General's Department (*Generalprokurator*) had long held the view that artistic freedom was limited by other basic rights and referred to the ruling of the Supreme Court in the case concerning the film *Das Gespenst* ("The Ghost" - see paragraph 26 below); in the Attorney General's opinion, in that case the Supreme Court had "at least not disapproved" of that view ("*Diese Auffassung ... wurde vom Obersten Gerichtshof ... zumindest nicht mißbilligt*").

19. There have been theatre performances of the original play in Austria since then: in Vienna in November 1991, and in Innsbruck in October 1992. In Vienna the prosecuting authorities took no action. In Innsbruck several criminal complaints (*Strafanzeigen*) were laid by private persons; preliminary investigations were conducted, following which the prosecuting authorities decided to discontinue the proceedings.

II. THE FILM "DAS LIEBESKONZIL"

20. The play on which the film is based was written by Oskar Panizza and published in 1894. In 1895 Panizza was found guilty by the Munich Assize Court (*Schwurgericht*) of "crimes against religion" and sentenced to a term of imprisonment. The play was banned in Germany although it continued in print elsewhere.

21. The play portrays God the Father as old, infirm and ineffective, Jesus Christ as a "mummy's boy" of low intelligence and the Virgin Mary, who is obviously in charge, as an unprincipled wanton. Together they decide that mankind must be punished for its immorality. They reject the possibility of outright destruction in favour of a form of punishment which will leave it both "in need of salvation" and "capable of redemption". Being unable to think of such a punishment by themselves, they decide to call on the Devil for help.

The Devil suggests the idea of a sexually transmitted affliction, so that men and women will infect one another without realising it; he procreates with Salome to produce a daughter who will spread it among mankind. The symptoms as described by the Devil are those of syphilis.

As his reward, the Devil claims freedom of thought; Mary says that she will "think about it". The Devil then dispatches his daughter to do her work, first among those who represent worldly power, then to the court of the Pope, to the bishops, to the convents and monasteries and finally to the common people.

22. The film, directed by Werner Schroeter, was released in 1981. It begins and ends with scenes purporting to be taken from the trial of Panizza in 1895. In between, it shows a performance of the play by the Teatro Belli in Rome. The film portrays the God of the Jewish religion, the Christian religion and the Islamic religion as an apparently senile old man prostrating himself before the Devil with whom he exchanges a deep kiss and calling the Devil his friend. He is also portrayed as swearing by the Devil. Other scenes show the Virgin Mary permitting an obscene story to be read to her and the manifestation of

a degree of erotic tension between the Virgin Mary and the Devil. The adult Jesus Christ is portrayed as a low grade mental defective and in one scene is shown lasciviously attempting to fondle and kiss his mother's breasts, which she is shown as permitting. God, the Virgin Mary and Christ are shown in the film applauding the Devil.

(*Omissis*)

AS TO THE LAW

(*Omissis*)

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 10 (art. 10)

42. The applicant association submitted that the seizure and subsequent forfeiture of the film *Das Liebeskonzil* gave rise to violations of its right to freedom of expression as guaranteed by Article 10 (art. 10) of the Convention, which provides:

(*Omissis*)

A. Whether there have been "interferences" with the applicant association's freedom of expression

43. Although before the Commission the Government had conceded the existence of an interference with the exercise by the applicant association of its right to freedom of expression only with respect to the seizure of the film and although the same point was made in their preliminary objection (see paragraph 35 above), before the Court it was no longer in dispute that if the preliminary objection were rejected both the seizure and the forfeiture constituted such interferences.

Such interferences will entail violation of Article 10 (art. 10) if they do not satisfy the requirements of paragraph 2 (art. 10-2). The Court must therefore examine in turn whether the interferences were "prescribed by law", whether they pursued an aim that was legitimate under that paragraph (art. 10-2) and whether they were "necessary in a democratic society" for the achievement of that aim.

B. Whether the interferences were "prescribed by law"

44. The applicant association denied that the interferences were "prescribed by law", claiming that section 188 of the Austrian Penal Code had been wrongly applied. Firstly, it was in its view doubtful whether a work of art dealing in a satirical way with persons or objects of religious veneration could ever be regarded as "disparaging or insulting". Secondly, indignation could not be "justified" in persons who consented of their own free will to see the film or decided not to. Thirdly, the right to artistic freedom, as guaranteed by Article 17a of the Basic Law, had been given insufficient weight.

45. The Court reiterates that it is primarily for the national authorities, notably the courts, to interpret and apply national law (see, as the most recent authority, the *Chorherr v. Austria* judgment of 25 August 1993, Series A no. 266-B, p. 36, para. 25).

The Innsbruck courts had to strike a balance between the right to artistic freedom and the right to respect for religious beliefs as guaranteed by Article 14 of the Basic Law. The Court, like the Commission, finds that no grounds have been adduced before it for holding that Austrian law was wrongly applied.

C. Whether the interferences had a "legitimate aim"

46. The Government maintained that the seizure and forfeiture of the film were aimed at "the protection of the rights of others", particularly the right to respect for one's religious feelings, and at "the prevention of disorder".

47. As the Court pointed out in its judgment in the case of *Kokkinakis v. Greece* of 25 May 1993 (Series A no. 260-A, p. 17, para. 31), freedom of thought, conscience and religion, which is safeguarded under Article 9 (art. 9) of the Convention, is one of the foundations of a "democratic society" within the meaning of the Convention. It is, in its religious dimension, one of the most vital elements that go to make up the identity of believers and their conception of life.

Those who choose to exercise the freedom to manifest their religion, irrespective of whether they do so as members of a religious majority or a minority, cannot reasonably expect to be exempt from all criticism. They must tolerate and accept the denial by others of their religious beliefs and even the propagation by others of doctrines hostile to their faith. However, the manner in which religious beliefs and doctrines are opposed or denied is a matter which may engage the responsibility of the State, notably

its responsibility to ensure the peaceful enjoyment of the right guaranteed under Article 9 (art. 9) to the holders of those beliefs and doctrines. Indeed, in extreme cases the effect of particular methods of opposing or denying religious beliefs can be such as to inhibit those who hold such beliefs from exercising their freedom to hold and express them.

In the *Kokkinakis* judgment the Court held, in the context of Article 9 (art. 9), that a State may legitimately consider it necessary to take measures aimed at repressing certain forms of conduct, including the imparting of information and ideas, judged incompatible with the respect for the freedom of thought, conscience and religion of others (*ibid.*, p. 21, para. 48). The respect for the religious feelings of believers as guaranteed in Article 9 (art. 9) can legitimately be thought to have been violated by provocative portrayals of objects of religious veneration; and such portrayals can be regarded as malicious violation of the spirit of tolerance, which must also be a feature of democratic society. The Convention is to be read as a whole and therefore the interpretation and application of Article 10 (art. 10) in the present case must be in harmony with the logic of the Convention (see, *mutatis mutandis*, the *Klass and Others v. Germany* judgment of 6 September 1978, Series A no. 28, p. 31, para. 68).

48. The measures complained of were based on section 188 of the Austrian Penal Code, which is intended to suppress behaviour directed against objects of religious veneration that is likely to cause "justified indignation". It follows that their purpose was to protect the right of citizens not to be insulted in their religious feelings by the public expression of views of other persons. Considering also the terms in which the decisions of the Austrian courts were phrased, the Court accepts that the impugned measures pursued a legitimate aim under Article 10 para. 2 (art. 10-2), namely "the protection of the rights of others".

D. Whether the seizure and the forfeiture were "necessary in a democratic society"

1. General principles

49. As the Court has consistently held, freedom of expression constitutes one of the essential foundations of a democratic society, one of the basic conditions for its progress and for the development of everyone. Subject to paragraph 2 of Article 10 (art. 10-2), it is applicable not only to "information" or "ideas" that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that shock, offend or disturb the State or any sector of the population. Such are the demands of that pluralism, tolerance and broadmindedness without which there is no "democratic society" (see, particularly, the *Handyside v. the United Kingdom* judgment of 7 December 1976, Series A no. 24, p. 23, para. 49).

However, as is borne out by the wording itself of Article 10 para. 2 (art. 10-2), whoever exercises the rights and freedoms enshrined in the first paragraph of that Article (art. 10-1) undertakes "duties and responsibilities". Amongst them - in the context of religious opinions and beliefs - may legitimately be included an obligation to avoid as far as possible expressions that are gratuitously offensive to others and thus an infringement of their rights, and which therefore do not contribute to any form of public debate capable of furthering progress in human affairs.

This being so, as a matter of principle it may be considered necessary in certain democratic societies to sanction or even prevent improper attacks on objects of religious veneration, provided always that any "formality", "condition", "restriction" or "penalty" imposed be proportionate to the legitimate aim pursued (see the *Handyside* judgment referred to above, *ibid.*).

50. As in the case of "morals" it is not possible to discern throughout Europe a uniform conception of the significance of religion in society (see the *Müller and Others v. Switzerland* judgment of 24 May 1988, Series A no. 133, p. 20, para. 30, and p. 22, para. 35); even within a single country such conceptions may vary. For that reason it is not possible to arrive at a comprehensive definition of what constitutes a permissible interference with the exercise of the right to freedom of expression where such expression is directed against the religious feelings of others. A certain margin of appreciation is therefore to be left to the national authorities in assessing the existence and extent of the necessity of such interference.

The authorities' margin of appreciation, however, is not unlimited. It goes hand in hand with Convention supervision, the scope of which will vary according to the circumstances. In cases such as the present one, where there has been an interference with the exercise of the freedoms guaranteed in paragraph 1 of Article 10 (art. 10-1), the supervision must be strict because of the importance of the freedoms in question. The necessity for any restriction must be convincingly established (see, as the most recent authority, the *Informationsverein Lentia and Others v. Austria* judgment of 24 November 1993, Series A no. 276, p. 15, para. 35).

2. Application of the above principles

51. The film which was seized and forfeited by judgments of the Austrian courts was based on a theatre play, but the Court is concerned only with the film production in question.

(a) The seizure

52. The Government defended the seizure of the film in view of its character as an attack on the Christian religion, especially Roman Catholicism. They maintained that the placing of the original play in the setting of its author's trial in 1895 actually served to reinforce the anti-religious nature of the film, which ended with a violent and abusive denunciation of what was presented as Catholic morality.

Furthermore, they stressed the role of religion in the everyday life of the people of Tyrol. The proportion of Roman Catholic believers among the Austrian population as a whole was already considerable - 78% - but among Tyroleans it was as high as 87%.

Consequently, at the material time at least, there was a pressing social need for the preservation of religious peace; it had been necessary to protect public order against the film and the Innsbruck courts had not overstepped their margin of appreciation in this regard.

53. The applicant association claimed to have acted in a responsible way aimed at preventing unwarranted offence. It noted that it had planned to show the film in its cinema, which was accessible to members of the public only after a fee had been paid; furthermore, its public consisted on the whole of persons with an interest in progressive culture. Finally, pursuant to the relevant Tyrolean legislation in force, persons under seventeen years of age were not to be admitted to the film. There was therefore no real danger of anyone being exposed to objectionable material against their wishes.

The Commission agreed with this position in substance.

54. The Court notes first of all that although access to the cinema to see the film itself was subject to payment of an admission fee and an age-limit, the film was widely advertised. There was sufficient public knowledge of the subject-matter and basic contents of the film to give a clear indication of its nature; for these reasons, the proposed screening of the film must be considered to have been an expression sufficiently "public" to cause offence.

55. The issue before the Court involves weighing up the conflicting interests of the exercise of two fundamental freedoms guaranteed under the Convention, namely the right of the applicant association to impart to the public controversial views and, by implication, the right of interested persons to take cognisance of such views, on the one hand, and the right of other persons to proper respect for their freedom of thought, conscience and religion, on the other hand. In so doing, regard must be had to the margin of appreciation left to the national authorities, whose duty it is in a democratic society also to consider, within the limits of their jurisdiction, the interests of society as a whole.

56. The Austrian courts, ordering the seizure and subsequently the forfeiture of the film, held it to be an abusive attack on the Roman Catholic religion according to the conception of the Tyrolean public. Their judgments show that they had due regard to the freedom of artistic expression, which is guaranteed under Article 10 (art. 10) of the Convention (see the Müller and Others judgment referred to above, p. 22, para. 33) and for which Article 17a of the Austrian Basic Law provides specific protection. They did not consider that its merit as a work of art or as a contribution to public debate in Austrian society outweighed those features which made it essentially offensive to the general public within their jurisdiction. The trial courts, after viewing the film, noted the provocative portrayal of God the Father, the Virgin Mary and Jesus Christ (see paragraph 16 above). The content of the film (see paragraph 22 above) cannot be said to be incapable of grounding the conclusions arrived at by the Austrian courts.

The Court cannot disregard the fact that the Roman Catholic religion is the religion of the overwhelming majority of Tyroleans. In seizing the film, the Austrian authorities acted to ensure religious peace in that region and to prevent that some people should feel the object of attacks on their religious beliefs in an unwarranted and offensive manner. It is in the first place for the national authorities, who are better placed than the international judge, to assess the need for such a measure in the light of the situation obtaining locally at a given time. In all the circumstances of the present case, the Court does not consider that the Austrian authorities can be regarded as having overstepped their margin of appreciation in this respect.

No violation of Article 10 (art. 10) can therefore be found as far as the seizure is concerned.

(b) The forfeiture

57. The foregoing reasoning also applies to the forfeiture, which determined the ultimate legality of the seizure and under Austrian law was the normal sequel thereto.

Article 10 (art. 10) cannot be interpreted as prohibiting the forfeiture in the public interest of items whose use has lawfully been adjudged illicit (see the Handyside judgment referred to above, p. 30, para. 63). Although the forfeiture made it permanently impossible to show the film anywhere in Austria, the Court considers that the means employed were not disproportionate to the legitimate aim pursued and that

therefore the national authorities did not exceed their margin of appreciation in this respect.

There has accordingly been no violation of Article 10 (art. 10) as regards the forfeiture either.

FOR THESE REASONS, THE COURT

1. Holds, unanimously, that the Government are estopped from relying on their alternative preliminary objection;

2. Rejects, unanimously, the Government's primary preliminary objection;

3. Holds, by six votes to three, that there has been no violation of Article 10 (art. 10) of the Convention as regards either the seizure or the forfeiture of the film.

(Omissis)

THE HOLY MONASTERIES c. GRECIA¹⁰
9 dicembre 1994 – Camera – Ricc. 13092/87; 13984/88
Pres. Ryssdal, Walsh, Spielmann, Valticos, Palm, Foighel,
Loizou, Baka, Wildhaber

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione dell'art. 1, Prot. 1; violazione dell'art. 6; nessuna violazione degli artt. 9, 11 e 13; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 14 in combinato disposto con gli artt. 6, 9, 11 e 1, Prot. 1

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(Omissis)

AS TO THE FACTS

I. CIRCUMSTANCES OF THE CASE

A. General historical background

1. The acquisition of the monasteries' property

6. The applicant monasteries, which were founded between the ninth and thirteenth centuries, accumulated a considerable amount of property, in particular through donations made before the creation of the Greek State in 1829, but a large part of this property was expropriated during the early years of the State's existence. The monasteries themselves also gave away whole tracts of land to the State or to individuals who had none. During the Byzantine and Ottoman empires the monasteries and religious institutions in general were almost the only institutions discharging important social, cultural and educational functions; even in the nineteenth century after the creation of the modern Greek State, they still discharged some of these functions.

The State never challenged their ownership, and the monasteries always relied on adverse possession as a subsidiary means of establishing it, particularly in cases where Byzantine or Ottoman title deeds were lacking or had been destroyed. On several occasions the State published decrees in the Official Gazette in which their ownership was acknowledged (decrees of 25 January, 28 and 31 March, 14 June, 4 and 18 August 1933, etc.).

7. Apart from property thus amassed over the centuries, the monasteries acquired numerous plots of land and buildings more recently, either as gifts or legacies or through purchase.

8. Under Law no. 4684/1930, their land and buildings were classified as either "property to be realised" (*ekpiitea perioussia*) or "property to be retained" (*diatiritea perioussia*).

The second category included property considered necessary for the needs of a given monastery, having regard, *inter alia*, to the number of its members and to its historic value as a place of pilgrimage, and they were listed in a decree adopted on a proposal by the Minister for Education and Religious Affairs. Responsibility for managing the property to be retained was vested in the Holy Monasteries and its exercise was governed by a decree of 5 March 1932. This provided, among other things, that the revenue arising from this management was to be applied to making good the monasteries' deficit, repairing and maintaining buildings and furthering educational and charitable purposes.

Responsibility for managing the property to be realised was vested in the Office for the Management of Church Property (*Organismos diikisis ekklesiastikis perioussias*).

9. The 1952 Constitution authorised the government to expropriate land for the benefit of destitute farmers and stockbreeders for a period of three years from its entry into force. In pursuance of this transitional provision (Article 104), the Greek Orthodox Church and the State concluded an agreement

¹⁰ *Fattispecie*: i Monasteri ricorrenti lamentavano una violazione del diritto a godere pacificamente dei propri possedimenti immobiliari, quale conseguenza dell'emanazione da parte dello Stato di una normativa che avrebbe potuto consentirne l'espropriazione.

which was ratified by the State in a decree (no. 2185) of 8 October 1952. Article 36 para. 5 of that decree stated in substance that the State would from then on waive its rights under Article 104 of the Constitution relating to expropriation or compulsory leasing of property of the Greek Church.

By the agreement, which covered "the purchase by the State of Greek Orthodox Church land for the purposes of restoring it to destitute farmers and stockbreeders", the Church and the monasteries would transfer to the State four-fifths of their agricultural land and two-thirds of their pastures and would receive in return a third of the real value of that property. Annexed were lists giving the type, location and area of the land thus sold to the State and of that kept by the monasteries. Under Article 8(a) agricultural land and pastures that were part of the "property to be retained" of the monasteries of Agia Lavra and Mega Spileo Kalavriton were not covered by the agreement.

2. The Office for the Management of Church Property

10. The Office for the Management of Church Property ("the ODEP"), a public-law entity under the supervision of the Ministry of Education and Religious Affairs, was set up by Law no. 4684/1930 and replaced the General Ecclesiastical Fund that had existed since 1909.

In section 7 of the Law it was made responsible for the management of all the movable and immovable property belonging to the Holy Monasteries, but responsibility for the property to be retained was taken away from it after a time.

The ODEP's function, as laid down in section 2, was (1) to realise the monasteries' property, (2) to manage ecclesiastical property other than that belonging to the churches and (3) to make use of the revenues.

11. The ODEP was run by a board of governors, whose members originally included the Archbishop of Athens, two senior Church dignitaries, a senior member of the Supreme Administrative Court, a legal adviser, the head of the Treasury, a representative of the Bank of Greece and a representative of a commercial bank. Decree no. 2631/1953 reduced the number of members to seven, three of whom were laymen appointed by the Ministry of Education and Religious Affairs. Under regulations issued in 1981, which are still in force, the number of lay members was increased to four.

By Regulation 12, the ODEP's revenue had to be applied to Church purposes, in particular the financing of missionary and educational events and the remuneration of certain members of the clergy.

3. The legal status of the Greek Orthodox Church and the Holy Monasteries

12. The ties binding the Hellenic nation - and later the Greek State - to the Orthodox Church go back several centuries. The interdependence of State and Church was already apparent in the administrative reorganisation of the Church which followed the restructuring of the Byzantine State.

The Church's historical role grew more important after the collapse of the Byzantine Empire. The Ecumenical Patriarch of Constantinople was recognised as millet basi - the spiritual leader, at the same time answerable to the Sublime Porte, of the Orthodox community, which became integrated into the administrative machinery of the Ottoman Empire through the Church.

13. The Greek Orthodox Church was proclaimed to be "autocephalous" in a royal decree of 23 July 1833 and was at the same time given its first Charter, which was very noticeably imbued with the spirit of State control; the Church was independent of the State only in matters of doctrine.

Article 3 of the Constitution of 11 June 1975, in its references to the Patriarchal Tome of 1850 and the Synodical Act of 1928, on the one hand, and to the Holy Synod of the Hierarchy ("Synod of serving metropolitans") as the supreme Church authority, on the other, evidences the intention of breaking with the old tradition of State control. The proclaimed independence of the Church is not, however, unlimited, as is shown by the fact that the Greek Orthodox Church is the church of the "dominant religion" and embodies the religion of the State itself.

14. The Law of 27/31 May 1977 (Law no. 590/1977) on the "Charter of the Greek Church" also provides for interdependence of Church and State.

Section 1(4) attributes to the Church and a number of its institutions, including the monasteries, legal personality in public law "as regards their legal relations".

Under section 2, the Church is to co-operate with the State in fields of common interest, such as the Christian upbringing of young people, enhancing the status of the institution of marriage and of the family, caring for those in need of protection and safeguarding sacred relics and ecclesiastical monuments. The Church's role in public life is reflected more markedly by the presence of the Minister for Education and Religious Affairs at the sessions held to elect the Archbishop of Athens and by the participation of the Church authorities in all official State events.

The provisions on the Church's finances and staffing testify even more eloquently to this interdependence. As to financing, the Law provides that the State is to contribute to the Church's expenses (section 46(1)), that the Church's resources are to be managed in a manner determined by

decision of the Standing Holy Synod, approved by the Holy Synod of the Hierarchy (section 46(2)), and that managerial acts are subject to the State's financial supervision (section 46(4)). As to staffing, the provisions governing public servants are to apply by analogy to the staff of Church public-law entities.

15. Section 39(1) of the Law describes the Holy Monasteries as ascetic religious institutions whose members live according to monastic principles, the sacred rules of asceticism and the traditions of the Christian Orthodox Church. The Holy Monasteries come under the spiritual supervision of the local archbishop (section 39(2)). The organisation and furtherance of spiritual life within the monasteries and the running of them are the responsibility of the monastic councils and conform to the holy rules and monastic traditions (section 39(4)).

The Holy Monasteries are public-law entities (section 1(4)). They may be founded, merged or dissolved by means of a presidential decree, adopted on a proposal by the Minister for Education and Religious Affairs after consultation of the local archbishop and with the approval of the Standing Holy Synod (section 39(3)).

The decisions of the monastery councils are preparatory in nature, taking effect only after they have been ratified by the higher Church authority. Judicial review lies only against the decisions of the latter authority.

The Holy Synod of the Hierarchy, the supreme Church authority, has power to regulate the internal organisation and administration of the Church and the monasteries; it scrutinises the decisions of the Standing Holy Synod, of the archbishops and of the other Church legal entities including the monasteries (section 4(e) and (g)), over which the State exercises no authority. The ecclesiastical legal persons which make up the Greek Church, in the broad sense, constitute an entity distinct from the public service and enjoy complete autonomy.

(Omissis)

AS TO THE LAW

(Omissis)

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 1 OF PROTOCOL No. 1 (P1-1)

52. The applicant monasteries complained of the transfer of part of their real property to the State, and of the management of it by the ODEP and thereafter by the Greek Church under Laws nos. 1700/1987 and 1811/1988. They relied on Article 1 of Protocol No. 1 (P1-1), which provides:

"Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law.

The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of a State to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties."

53. The Government and the Commission did not accept this argument.

A. Preliminary remarks

54. The applicant monasteries essentially complained that Laws nos. 1700/1987 and 1811/1988 were incompatible with the Convention.

The Government pointed out that to date no practical measures had been taken to apply the Laws to the monasteries.

55. In cases arising from individual petitions made under Article 25 (art. 25) the Court's task is not to review the relevant legislation in the abstract; it must as far as possible examine the issues raised by the case before it (see, among many other authorities, the *Padovani v. Italy* judgment of 26 February 1993, Series A no. 257-B, p. 20, para. 24). To that end in the instant case, it must examine the above-mentioned Laws in so far as the applicant monasteries objected to their consequences for their property.

Such consequences have already begun to be felt on account of the special nature of some of the provisions of Law no. 1700/1987, in particular section 3 (see paragraph 25 above), and because the Law has begun to be applied inasmuch as ministerial circulars have been issued and administrative decisions taken (see paragraphs 39 and 43 above).

The Court notes that the applicant monasteries' agricultural and forest property is now governed by two parallel sets of legal rules: the rules in Law no. 1700/1987, governing the properties of the monasteries of Ano Xenia, Agia Lavra Kalavriton, Metamorphosis Sotiros, Chryssoleontissa Eginis and Mega Spileo Kalavriton, and those in Law no. 1811/1988, governing the properties of the monasteries of

Asomaton Petraki, Ossios Loukas and Phlamourion Volou. It therefore considers it necessary to distinguish between three monasteries, which signed the agreement of 11 May 1988, and those which did not.

With regard to the latter, it proposes moreover to look at their position solely under those provisions of Law no. 1700/1987 which continue to apply to the property in question, as many of that Law's other provisions applied only for a limited time or lapsed after the abolition of the ODEP (sections 1(1) and 2(1) and (2) of Law no. 1700/1987 - see paragraph 25 above).

The Court observes lastly that the eight monasteries' urban property is no longer in issue as the management of this has been the responsibility of the Standing Holy Synod since Law no. 1811/1988 came into force (section 2(3) of Law no. 1811/1988 - see paragraph 33 above).

B. Position of the monasteries not parties to the agreement of 11 May 1988

1. Whether there has been an interference with the right of property and determination of the relevant rule under Article 1 (P1-1)

56. As explained in the Court's case-law, Article 1 (P1-1), which guarantees in substance the right of property, comprises three distinct rules (see the *James and Others v. the United Kingdom* judgment of 21 February 1986, Series A no. 98-B, p. 29, para. 37). The first, which is expressed in the first sentence of the first paragraph and is of a general nature, lays down the principle of peaceful enjoyment of property. The second rule, in the second sentence of the same paragraph, covers deprivation of possessions and subjects it to certain conditions. The third, contained in the second paragraph, recognises that the Contracting States are entitled, amongst other things, to control the use of property in accordance with the general interest. The second and third rules, which are concerned with particular instances of interference with the right to peaceful enjoyment of property, are to be construed in the light of the general principle laid down in the first rule.

57. The Government argued that the complaints of the applicant monasteries not parties to the agreement of 11 May 1988 - *Ano Xenia, Agia Lavra Kalavriton, Metamorphosis Sotiros, Chryssoleontissa Eginis and Mega Spileo Kalavriton* - related to illusory violations of the right secured to them by Article 1 of Protocol No. 1 (P1-1), as the provisions of Law no. 1700/1987, especially section 3, were not sufficient to deprive those monasteries by force of law of their rights over the property in issue or to transfer to the State by the operation of law the possession or use of it.

They relied on the wording of section 3(1)(A), and in particular on the terms "shall be deemed to be the property of the ... State", which, they contended, gave the section a special meaning. In reality, the Government argued, the provision created a mere presumption of ownership, a legal fiction, which could easily be rebutted by proof to the contrary. The expression "deemed to be the property of the ... State" did not mean that the State actually acquired ownership of the relevant property; that issue remained in abeyance until the rights asserted by the monasteries were satisfactorily established in law. The conclusion derived from a literal approach of this kind was confirmed by the context of the provision, in particular the legal protection afforded to the monasteries by section 4(4) and (7) of Law no. 1700/1987, which allowed them to prove their assertions before an objective and impartial authority, namely the courts. Moreover, it was for the State to choose the appropriate means of determining doubtful legal situations in the matter of ownership and to establish the procedure for that purpose.

58. The Court considers that by creating a presumption of State ownership, section 3(1)(A) shifts the burden of proof so that it now falls on the applicant monasteries, which can only assert their ownership of the land in issue if it derives from a duly registered title deed, from a statutory provision or from a final court decision against the State. Section 3(1)(A) taken together with section 1(1) thus deprives them of the possibility of relying, in order to adduce proof to the contrary, on all the means of acquiring property provided for in Greek law and by which the applicant monasteries possibly accumulated their property, including adverse possession and even a final court decision against a private individual. This conclusion is corroborated by the Patras Court of First Instance's judgment no. 35/1991 (see paragraph 41 above), which was concerned with a non-applicant monastery but well shows the consequences of the entry into force of section 3.

59. In the Government's submission, several tracts of the relevant land in reality belonged to the State, and the applicant monasteries were occupying them as mere possessors. The Supreme Administrative Court had, moreover, in its judgment of 7 December 1987 (see paragraph 31 above), held that the provisions of Law no. 1700/1987 did not deprive them of their property because it followed from them that the property did not belong to the monasteries in the first place.

60. It is not feasible for the Court to undertake to determine for itself which of the disputed tracts of land can be said under Greek law to belong in reality to the State. It notes, however, that the applicant monasteries, which are primordial constituent parts of the Greek Church and were established long before

the creation of the Greek State, accumulated substantial immovable property over the centuries. Undoubtedly, title deeds acquired during the Byzantine and Ottoman empires have been lost or destroyed. In respect of such land occupied for so long, even if without any legal title, the period of possession required in order that adverse possession might be relied upon both against the State and against third parties had certainly been completed by the time Law no. 1700/1987 came into force. On this point the Court attaches particular importance to the acquisition of property by adverse possession because there is no land survey in Greece and it was impossible to have title deeds registered before 1856 and legacies and inheritances registered before 1946 (see paragraph 24 above).

61. The State, deemed to be the owner of such agricultural and forest property under subsection (1)(A) of section 3, is automatically given the use and the possession of it, pursuant to subsection (1)(B) of the same section (see paragraph 25 above). In the Court's opinion, that is not merely a procedural rule relating to the burden of proof but a substantive provision whose effect is to transfer full ownership of the land in question to the State.

62. The Government emphasised that the wording of section 3(1)(B) went no further than to indicate in the abstract that there were legal bases for such possession. Possession, however, was not a fictitious state of affairs; so long as the State did not assume physical authority over the land in dispute (and it had not done), it could not exercise rights derived from possession and use. They cited as evidence section 4 of the Law, which required any holder of the land to hand it over to the State.

However that might be, the Government argued, there could not be any loss of use and possession until such time as an administrative eviction order was served. Even in that case, section 4 afforded the applicant monasteries effective protection, either through proceedings for judicial review of such an order, during which the courts would also verify the monasteries' rights derived from adverse possession, or through a court action to establish ownership under Articles 1094-1112 of the Civil Code (see paragraph 26 above).

63. The Court cannot accept the Government's submissions on this point. It notes that section 4 of Law no. 1700/1987 amounts to a technical provision designed to implement section 3 of the Law. In its first subsection, section 4 allows the applicant monasteries a period of two months in which to hand over the land in issue to the head of the appropriate agricultural or forestry department, failing which the latter is empowered to make an administrative eviction order. As to the remedies provided in subsections (4) and (7), the first of them has no suspensive effect, while it is a prerequisite of the second that the plaintiffs should have voluntarily ceded their property or that they should not have availed themselves of the first remedy within the time allowed.

64. The Government relied on the fact that none of the applicant monasteries had to date transferred the property in issue to the State and no administrative eviction order had been served on any of the monasteries, as the decree which was to lay down the detailed arrangements for implementing sections 3 and 4 (section 4(9) of the Law) had still not been issued. Having regard to the friendly settlement concluded between the Greek Church and the State on 11 May 1988 and to the State's expressed intention of reconsidering the whole matter of Church property (see paragraph 42 above), the provisions of Law no. 1700/1987 had remained a dead letter.

65. The Court observes, however, that none of the five monasteries became a party to the agreement of 11 May 1988 in the year following its ratification by Parliament, as allowed by section 2(1) of Law no. 1811/1988 (see paragraph 33 above). Consequently, the provisions of Law no. 1700/1987 remained applicable to them. The fact that no administrative eviction order has yet been issued is no guarantee that none will be issued in the future, particularly in view of the circulars of 5 January and 20 February 1989 (see paragraph 39 above), which are still in force, and of the administrative authorities' attitude (see paragraph 43 above) after the agreement was concluded.

66. That being so, there has been an interference with the applicant monasteries' right to the peaceful enjoyment of their possessions which amounts to a "deprivation" of possessions within the meaning of the second sentence of the first paragraph of Article 1 (P1-1).

2. "In the public interest"

67. The Court must therefore determine whether this deprivation of possessions pursued a legitimate aim "in the public interest", within the meaning of the second rule under Article 1 (P1-1).

68. The applicant monasteries disputed the legitimacy of the aim of Law no. 1700/1987, contending that it was not designed to convey the expropriated land to farmers who had none, but to allow profitable development of it. Section 2(1) of Law no. 1700/1987 made provision - in the form merely of an optional power - for the transfer of the use of the land in issue to farmers who were - or would in the future be - members of agricultural co-operatives, not to destitute farmers. If the legislature had really been pursuing a social policy, it could have achieved the same result without interfering with the applicant monasteries' right of property.

69. The Court notes that the explanatory memorandum to the bill, submitted to Parliament, sets out the reasons for the impugned measure: to end illegal sales of the relevant land, encroachments on it and the abandonment or uncontrolled development of it (see paragraph 24 above). The optional nature of the transfer of the use of the land to farmers or agricultural co-operatives (section 2(1) of the Law - see paragraphs 25 and 68 above) and the inclusion of public bodies among the beneficiaries of such transfers (section 2(1) of the Law) might inspire some doubt as to the reasons for the measures, but they cannot suffice to deprive the overall objective of Law no. 1700/1987 of its legitimacy as being "in the public interest".

3. Proportionality of the interference

70. An interference with peaceful enjoyment of possessions must strike a "fair balance" between the demands of the general interests of the community and the requirements of the protection of the individual's fundamental rights (see, among other authorities, the *Sporrong and Lönnroth v. Sweden* judgment of 23 September 1982, Series A no. 52, p. 26, para. 69). The concern to achieve this balance is reflected in the structure of Article 1 (P1-1) as a whole (*ibid.*), including therefore the second sentence, which is to be read in the light of the general principle enunciated in the first sentence (see paragraph 56 above). In particular, there must be a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised by any measure depriving a person of his possessions (see the *James and Others* judgment previously cited, p. 34, para. 50).

71. Compensation terms under the relevant legislation are material to the assessment whether the contested measure respects the requisite fair balance and, notably, whether it does not impose a disproportionate burden on the applicants. In this connection, the taking of property without payment of an amount reasonably related to its value will normally constitute a disproportionate interference and a total lack of compensation can be considered justifiable under Article 1 (P1-1) only in exceptional circumstances. Article 1 (P1-1) does not, however, guarantee a right to full compensation in all circumstances, since legitimate objectives of "public interest" may call for less than reimbursement of the full market value (see the *Lithgow and Others v. the United Kingdom* judgment of 8 July 1986, Series A no. 102, pp. 50-51, para. 121).

72. The applicant monasteries alleged that the provisions of Law no. 1700/1987 did not satisfy the condition of proportionality.

73. The Commission considered that exceptional circumstances - such as the ways in which the property was acquired and used, the monasteries' dependence on the Greek Church and the Church's dependence on the State - justified the absence of compensation.

74. The Court does not agree with this assessment.

In 1952 the Greek legislature took measures to expropriate a large portion of monastery agricultural property. In 1952 as in 1987 the monasteries no longer discharged the same social, educational and cultural functions they had assumed before the Greek State was established (see paragraph 6 above). The legislature nevertheless provided for compensation of one-third of the real value of the expropriated land (see paragraph 9 above).

However, there is no similar provision in Law no. 1700/1987.

The five per cent provided for in return for the grant to farmers of a right to use the land in issue would be paid, after the transfer of ownership to the State, to the private-law entity to be established under section 9 of the Law for the needs of the national education service (subsection (1)(B) of section 3 - see paragraphs 25 and 28 above). The power to grant land to monasteries which do not have sufficient immovable property "solely for the purposes of cultivation by the monks themselves" (section 3(3) of the Law) and the budgetary appropriation provided for in section 10 (see paragraph 28 above) cannot be regarded as payment of compensation.

75. By thus imposing a considerable burden on the applicant monasteries deprived of their property, Law no. 1700/1987 does not preserve a fair balance between the various interests in question as required by Article 1 of Protocol No. 1 (P1-1).

There is therefore a breach of that Article (P1-1) in the case of the five applicant monasteries which did not sign the agreement of 11 May 1988.

C. Position of the three monasteries parties to the agreement of 11 May 1988

76. These monasteries - *Asomaton Petraki*, *Ossios Loukas* and *Phlamourion Volou* - contended that Law no. 1811/1988 was likewise contrary to Article 1 of Protocol No. 1 (P1-1). They alleged that they had signed the agreement of 11 May 1988 under duress. They stated that they had been led into error by the Greek Church, as by not complying with the conditions subsequent to the preliminary accord (see paragraphs 32 and 36 above), the Church had exceeded its powers. They had received no compensation for ceding part of their agricultural and forest property to the State, since the *quid pro quo* provided for in

clause 4 of the agreement benefited the Greek Church and not the monasteries parties to the agreement (see paragraph 34 above).

77. In its report the Commission considered it pointless to examine this issue in view of its conclusion regarding the applicant monasteries as a whole.

78. The Court, which has taken a different view of the general issue (see paragraph 55 above), cannot, however, ignore the fact that the three applicant monasteries in question signed the agreement of 11 May 1988. Subsequently one of them applied to the national courts, alleging numerous substantive and formal defects. The Athens Court of Appeal held that Parliament's ratification of the agreement had had the effect of validating it in its entirety (see paragraphs 36-38 above).

On the evidence before the Court, it is not possible to conclude that the three monasteries in question acted under duress. Consequently, the Court must hold that there has been no interference with their right of property.

III. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 6 PARA. 1 (art. 6-1) OF THE CONVENTION

79. The applicant monasteries alleged a violation of Article 6 para. 1 (art. 6-1) of the Convention, which provides:

"In the determination of his civil rights and obligations ..., everyone is entitled to a fair ... hearing ... by [a] ... tribunal ..."

In their submission, section 1(1) of Law no. 1700/1987 deprived them of the right to ask a court to determine, firstly, any dispute (contestation) concerning the management of the property remaining in their ownership and, secondly, any dispute over the fixing of compensation for the expropriation of part of their property.

80. As the Court stated in its *Golder v. the United Kingdom* judgment of 21 February 1975, Article 6 para. 1 (art. 6-1) "embodies the 'right to a court', of which the right of access, that is the right to institute proceedings before courts in civil matters, constitutes one aspect" (Series A no. 18, p. 18, para. 36). Article 6 para. 1 (art. 6-1) "may [thus] be relied on by anyone who considers that an interference with the exercise of one of his (civil) rights is unlawful and complains that he has not had the possibility of submitting that claim to a tribunal meeting the requirements of Article 6 para. 1 (art. 6-1)" (see the *Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium* judgment of 23 June 1981, Series A no. 43, p. 20, para. 44). In this connection the right of property is without doubt a "civil right" (see, inter alia, the *Sporrong and Lönnroth* judgment previously cited, p. 29, para. 79). However, the "right to a court" secured by Article 6 para. 1 (art. 6-1) "extends only to 'contestations' (disputes) over (civil) 'rights and obligations' which can be said, at least on arguable grounds, to be recognised under domestic law; [Article 6 para. 1] (art. 6-1) does not in itself guarantee any particular content for (civil) 'rights and obligations' in the substantive law of the Contracting States" (see, inter alia, the *Lithgow and Others* judgment previously cited, p. 70, para. 192).

81. The first complaint can only be made by monasteries not parties to the agreement of 11 May 1988 as, by virtue of clause 5 of the agreement (see paragraph 35 above), the monasteries that signed it have capacity to take legal proceedings relating to the property they retain.

On the other hand, section 1(1) of Law no. 1700/1987, by which the monasteries not parties to the agreement remain governed, makes them entirely dependent on the Greek Church for the defence of such of their property as is exempt from the transfer of ownership effected by section 3.

82. The Commission considered that the system adopted was justified; the Greek Church, which had taken over from the abolished ODEP the management of this property, had an obvious interest in ensuring that the property was adequately defended in any legal proceedings.

The Government agreed with the Commission on this point and added that the remedies provided in subsections (4) and (7) of section 4 - special provisions which prevailed over the general clause of section 1(1) - gave these monasteries legal standing to protect their rights of property.

83. The Court has already found that the Greek legislation has vested the applicant monasteries with legal personality in public law in their legal relations in order to afford them greater protection (see paragraph 49 above). It notes, moreover, that at the time when the ODEP - a majority of whose governing body's members were appointed by the Church authorities - managed the monasteries' property to be realised, the monasteries had capacity to take legal proceedings.

By depriving them of any further possibility of bringing before the appropriate courts any complaint they might make against the Greek State, third parties or the Greek Church itself in relation to their rights of property, or even of intervening in such proceedings, section 1(1) impairs the very essence of their "right to a court" (see the *Philis v. Greece* judgment of 27 August 1991, Series A no. 209, p. 23, para. 65; and the *Fayed v. the United Kingdom* judgment of 21 September 1994, Series A no. 294-B, pp. 49-50, para. 65).

84. There is therefore a breach of Article 6 para. 1 (art. 6-1) in relation to the first complaint of the

applicant monasteries not parties to the agreement of 11 May 1988.

85. As regards the second complaint, the Court, having regard to its conclusion under paragraph 78, notes again that this complaint can only be made by monasteries not parties to the agreement of 11 May 1988.

It is well-established in the Court's case-law that as a matter of principle Article 6 para. 1 (art. 6-1) guarantees a right of access to the courts for the determination of claims (contestations) under domestic law concerning compensation payable for expropriation of property (see, *inter alia*, the *Lithgow and Others* judgment previously cited, p. 70, para. 192). The applicants could not derive any entitlement to compensation from Law no. 1700/1987, which assumed that ownership of the land was not vested in the monasteries (see paragraph 31 above). In view of the previous finding under Article 1 of Protocol No. 1 (P1-1) in respect of the absence of compensation under Law no. 1700/1987 (see paragraph 74 above) and the finding made at paragraph 84 above, the Court does not consider it necessary to examine further this complaint under Article 6 para. 1 (art. 6-1).

IV. ALLEGED VIOLATIONS OF ARTICLES 9 AND 11 (art. 9, art. 11) OF THE CONVENTION

86. The applicant monasteries complained of violations of their right to freedom of religion (Article 9 of the Convention) (art. 9) and of their right to freedom of association (Article 11 of the Convention) (art. 11) on the ground that Law no. 1700/1987 deprived them of the means necessary for pursuing their religious objectives and preserving the treasures of Christendom.

Under Article 9 (art. 9) they maintained that the impugned provisions of the Law would impede the carrying out of their ascetic mission. Under Article 11 (art. 11) they pointed out that section 3(3) of the Law would prevent an increase in the number of monks and would deter the faithful from making gifts to them.

87. Like the Government and the Commission, the Court does not accept these assertions. As regards the first complaint, it considers that the provisions held to be contrary to Article 1 of Protocol No. 1 (P1-1) in no way concern the objects intended for the celebration of divine worship and consequently do not interfere with the exercise of the right to freedom of religion. The second complaint would seem to be hypothetical.

88. There is consequently no breach of Articles 9 and 11 (art. 9, art. 11) of the Convention.

V. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 13 (art. 13) OF THE CONVENTION

(Omissis)

VI. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 14 OF THE CONVENTION TAKEN TOGETHER WITH ARTICLES 6, 9 AND 11 OF THE CONVENTION AND ARTICLE 1 OF PROTOCOL No. 1 (art. 14+6, art. 14+9, art. 14+11, art. 14+P1-1)

91. The applicant monasteries relied lastly on Article 14 (art. 14) of the Convention, which provides:

"The enjoyment of the rights and freedoms set forth in [the] Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status."

Before the Commission they claimed to be the victims of discrimination in that only the monasteries belonging to the Greek Church were affected by the provisions of Law no. 1700/1987.

92. According to the Court's case-law, Article 14 (art. 14) does not prohibit all differences in treatment in the exercise of the rights and freedoms (see, as the most recent authority, the *Hoffmann v. Austria* judgment of 23 June 1993, Series A no. 255-C, p. 58, para. 31).

Given the close links between the Greek Church and the applicant monasteries, the distinction made between the latter and the monasteries coming under the Ecumenical Patriarchate of Constantinople or the patriarchates of Alexandria, Antioch and Jerusalem or under the Holy Sepulchre and the Holy Monastery of Sinai or under the churches of other denominations and religions does not lack an objective and reasonable justification. Consequently, there is no breach of Article 14 taken together with the aforementioned Articles of the Convention and of Protocol No. 1 (art. 14+6, art. 14+9, art. 14+11, art. 14+P1-1).

93. In their memorial to the Court the applicant monasteries also complained of the distinction created by Law no. 1811/1988 between the monasteries which signed the agreement of 11 May 1988 and those which did not.

94. In view of the findings in paragraphs 75, 84 and 88 above, the Court does not consider it

necessary to rule on the complaint based on Article 14 taken together with Articles 6 para. 1, 9 and 11 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 1 (art. 14+6-1, art. 14+9, art. 14+11, art. 14+P1-1).

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Dismisses the Government's preliminary objections;
2. Holds that there is a breach of Article 1 of Protocol No. 1 (P1-1) in respect of the applicant monasteries not parties to the agreement of 11 May 1988;
3. Holds that there is no breach of Article 1 of Protocol No. 1 (art. P1-1) in respect of the applicant monasteries parties to the agreement of 11 May 1988;
4. Holds that there is a breach of Article 6 para. 1 (art. 6-1) of the Convention in relation to the first complaint of the applicant monasteries not parties to the agreement of 11 May 1988;
5. Holds that it is not necessary to examine the second Article 6 para. 1 (art. 6-1) complaint of the applicant monasteries not parties to the agreement of 11 May 1988;
6. Holds that there is no breach of Articles 9, 11 and 13 (art. 9, art. 11, art. 13) of the Convention;
7. Holds that there is no breach of Article 14 taken together with Articles 6, 9 and 11 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 1 (art. 14+6, art. 14+9, art. 14+11, art. 14+P1-1) in respect of the distinction between the applicant monasteries that come under the Greek Church and the monasteries that come under the patriarchates mentioned in paragraph 92;
8. Holds that it is unnecessary to rule on the complaint based on Article 14 of the Convention taken together with the same Articles (art. 14+6, art. 14+9, art. 14+11, art. 14+P1-1) in respect of the distinction between the applicant monasteries that are parties to the agreement of 11 May 1988 and those that are not;
9. Holds that the respondent State is to pay the applicant monasteries not parties to the agreement 8,400,000 (eight million four hundred thousand) drachmas, within three months, in respect of costs and expenses;
10. Holds that the question of the application of Article 50 (art. 50) of the Convention is not ready for decision in respect of pecuniary damage;
accordingly,
 - (a) reserves it in that respect;
 - (b) invites the Government and the applicant monasteries not parties to the agreement of 11 May 1988 to submit, within the forthcoming six months, their observations on the matter and, in particular, to notify the Court of any agreement they may reach;
 - (c) reserves the further procedure and delegates to the President of the Chamber power to fix the same if need be.

(Omissis)

MANOUSSAKIS e altri c. GRECIA¹¹
26 settembre 1996 – Camera – Ric. 18748/91
Pres. Bernhardt, Macdonald, Valticos, Martens, Loizou, Freeland,
Wildhaber, Gotchev, Kuris

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione dell'art. 9

Opinioni concorrenti: Martens

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(Omissis)

AS TO THE FACTS

I. Particular circumstances of the case

A. Background

6. The applicants are all Jehovah's Witnesses and live in Crete.

7. On 30 March 1983 Mr Manoussakis rented under a private agreement a room measuring 88 square metres in a building located in the Ghazi district of Heraklion (Crete). The agreement specified that the room would be used "for all kinds of meetings, weddings, etc. of Jehovah's Witnesses".

8. On 2 June 1983 he laid a complaint against persons unknown at Heraklion police station because the day before the windows of the room had been broken by unidentified persons. On 26 September 1983 he laid a further complaint concerning a similar incident that occurred on 23 September.

9. By an application of 28 June 1983 lodged with the Minister of Education and Religious Affairs the applicants requested an authorisation to use the room as a place of worship. On the same day they went to the chairman of Ghazi District Council to ask him to certify their signatures on the application. He refused, however, on the grounds that the applicants did not reside in his district and that they had failed to show him the document bearing their signatures. Following the intervention of the prefect of Heraklion, the Deputy Minister of the Interior and the Speaker of the Greek Parliament, the chairman withdrew his opposition and agreed to certify the signatures on a new application lodged on 18 October 1983.

10. On 30 July 1983 the Ghazi Orthodox Parish Church notified the Heraklion police authorities that the room was being used as an unauthorised place of worship for Jehovah's Witnesses and informed them of the applications made by the applicants to the Minister. The church authorities asked the police to carry out an inspection of the premises, to take punitive measures against those responsible and above all

¹¹ *Fattispecie*: Manoussakis, cittadino greco appartenente alla confessione dei Testimoni di Geova, lamentava di essere stato condannato in sede penale per aver aperto e gestito un luogo di culto senza le prescritte autorizzazioni da parte delle autorità religiose riconosciute (ortodosse) e del Ministero dell'educazione e degli affari religiosi, con conseguente violazione dell'art. 9.

Bibliografia essenziale: CAROBENE, G., *La corte europea e lo status delle minoranze religiose in Grecia*, in *Dir. eccl.*, 1998, 2, pp. 123 ss.; LOPRIENO, D., *La libertà religiosa*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 249 ss.; LUGLI, M., *La tutela della libertà religiosa (Art. 9 CEDU)*, in LUGLI, M. – PASQUALI CERIOLO, J. – PISTOLESI, I., *Elementi di diritto ecclesiastico europeo*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 69 ss., sul punto p. 85; PARISI, M., *Orientamenti della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in tema di libertà religiosa*, in *La libertà religiosa in Italia, in Europa e negli ordinamenti sovranazionali*, a cura di G. MACRÌ, Salerno, Dipartimento di Teoria e Storia delle Istituzioni giuridiche e politiche nella Società moderna e contemporanea - Università degli Studi di Salerno, 2003, pp. 109 ss., spec. pp. 130 ss.; ID., *La tutela giurisdizionale del fenomeno religioso in Europa*, in MACRÌ, G. – PARISI, M. – TOZZI, V., *Diritto ecclesiastico europeo*, Roma-Bari, Laterza, 2006, pp. 153 ss., sul punto pp. 167 ss.; SCOVAZZI, T., *Una seconda sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla libertà di religione in Grecia*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1997, 3, pp. 753 ss.; ID., *Un luogo di culto non autorizzato*, in *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, a cura di L. PINESCHI, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 442 ss.

to prohibit any further meetings until the Minister had granted the authorisation in question.

11. The applicants received five letters from the Ministry of Education and Religious Affairs, dated 25 November 1983 and 17 February, 17 April, 17 June, 16 August and 10 December 1984, informing them that it was not yet in a position to take a decision because it had not received all the necessary information from the other departments concerned.

12. On 3 March 1986 the Heraklion public prosecutor's office instituted criminal proceedings against the applicants under section 1 of Law no. 1363/1938 (anagastikos nomos), as amended by Law no. 1672/1939 (see paragraph 21 below). In particular they were accused of having "established and operated a place of worship for religious meetings and ceremonies of followers of another denomination and, in particular, of the Jehovah's Witnesses' denomination without authorisation from the recognised ecclesiastical authorities and the Minister of Education and Religious Affairs, such authorisation being required for the construction and operation of a church of any faith".

B. Proceedings in the Heraklion Criminal Court sitting at first instance

13. On 6 October 1987 the Heraklion Criminal Court sitting at first instance and composed of a single judge (Monomeles Plimmeliodykeio) acquitted the applicants on the ground that "in the absence of any acts of proselytism, followers of any faith are free to meet even if they do not have the requisite authorisation".

C. Proceedings in the Heraklion Criminal Court sitting on appeal

14. The Heraklion public prosecutor's office took the view that the Criminal Court had incorrectly assessed the facts and accordingly lodged an appeal against the judgment of 6 October 1987.

15. On 15 February 1990 the Heraklion Criminal Court sitting on appeal and composed of three judges (Trimeles Plimmeliodykeio), sentenced each of the accused to three months' imprisonment convertible into a pecuniary penalty of 400 drachmas per day of detention, and fined them 20,000 drachmas each. It noted as follows: "... the accused had converted the room that they had rented into a place of worship, in other words a small temple intended to serve as a place of devotion for a limited circle of persons as opposed to a public building in which everyone without distinction is free to worship God. Thus they established this place on 30 July 1983 and made it accessible ... to others, in particular, their fellow Jehovah's Witnesses from the region (limited circle of persons), without the authorisation of the recognised ecclesiastical authority and of the Ministry of Education and Religious Affairs. At this place they worshipped God by engaging in acts of prayer and devotion (preaching, reading of the scriptures, praising and prayers) and did not confine themselves to the mere holding of meetings for followers and the reading of the gospel ..."

D. Proceedings in the Court of Cassation

16. On 5 March 1990 the applicants appealed on points of law. They argued, inter alia, that the provisions of section 1 of Law no. 1363/1938, in particular the obligation to seek an authorisation to establish a place of worship, were contrary to Articles 11 and 13 of the Greek Constitution and to Articles 9 and 11 of the European Convention (art. 9, art. 11).

17. In a judgment of 19 March 1991 the Court of Cassation dismissed their appeal on the following grounds: "The provisions of section 1 of Law no. 1363/1938 and of the royal decree of 20 May/2 June 1939 implementing that Law are contrary neither to Article 11 nor to Article 13 of the 1975 Constitution, for the right to freedom of worship is not unlimited and may be subject to control. The exercise of this right is subject to certain conditions set down in the Constitution and at law: it must be a known religion, not a secret religion; there must be no prejudice to public order or morals; neither must there be any acts of proselytism, such acts being expressly prohibited in the second and third sentences of Article 13 para. 2 of the Constitution. These provisions are, moreover, not contrary to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms ..., Article 9 (art. 9) of which guarantees freedom of religion but Article 9 para. 2 (art. 9-2) of which authorises such limitations as are prescribed by law and are necessary in a democratic society in the interests of public safety, for the protection of public order, health or morals, or for the protection of the rights of others. The said provisions ..., which empower the Minister of Education and Religious Affairs, who has responsibility for all denominations and faiths, to investigate whether the above-mentioned conditions are met, are contrary neither to the 1975 Constitution nor to Article 9 of the Convention (art. 9), which do not in any way prohibit investigations of this type; the purpose of such investigations is moreover merely to ensure that the statutory conditions necessary to grant authorisation are met; if these conditions are met, the Minister is obliged to grant the requested authorisation."

18. According to the dissenting opinion of one of its members, the Court of Cassation ought to have quashed the impugned judgment since the applicants could not be accused of a punishable offence

as section 1 of the Law was contrary to Article 13 of the 1975 Constitution.

19. On 20 September 1993 the Heraklion police placed seals on the front door of the room rented by the applicants.

(Omissis)

AS TO THE LAW

(Omissis)

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION (art. 9)

(Omissis)

A. *Whether there was an interference*

(Omissis)

B. *Justification of the interference*

1. *"Prescribed by law"*

(Omissis)

2. *Legitimate aim*

40. Like the applicants, the Court recognises that the States are entitled to verify whether a movement or association carries on, ostensibly in pursuit of religious aims, activities which are harmful to the population. [H]aving regard to the circumstances of the case and taking the same view as the Commission, the Court considers that the impugned measure pursued a legitimate aim for the purposes of Article 9 para. 2 of the Convention (art. 9-2), namely the protection of public order.

3. *"Necessary in a democratic society"*

(Omissis)

44. As a matter of case-law, the Court has consistently left the Contracting States a certain margin of appreciation in assessing the existence and extent of the necessity of an interference, but this margin is subject to European supervision, embracing both the legislation and the decisions applying it. The Court's task is to determine whether the measures taken at national level were justified in principle and proportionate.

In delimiting the extent of the margin of appreciation in the present case the Court must have regard to what is at stake, namely the need to secure true religious pluralism, an inherent feature of the notion of a democratic society (see the above-mentioned Kokkinakis judgment, p. 17, para. 31). Further, considerable weight has to be attached to that need when it comes to determining, pursuant to paragraph 2 of Article 9 (art. 9-2), whether the restriction was proportionate to the legitimate aim pursued. The restrictions imposed on the freedom to manifest religion by the provisions of Law no. 1363/1938 and of the decree of 20 May/2 June 1939 call for very strict scrutiny by the Court.

45. The Court notes in the first place that Law no. 1363/1938 and the decree of 20 May/2 June 1939 – which concerns churches and places of worship that are not part of the Greek Orthodox Church – allow far-reaching interference by the political, administrative and ecclesiastical authorities with the exercise of religious freedom. In addition to the numerous formal conditions prescribed in section 1 (1) and (3) of the decree, some of which confer a very wide discretion on the police, mayor or chairman of the district council, there exists in practice the possibility for the Minister of Education and Religious Affairs to defer his reply indefinitely – the decree does not lay down any time-limit – or to refuse his authorisation without explanation or without giving a valid reason. In this respect, the Court observes that the decree empowers the Minister – in particular when determining whether the number of those requesting an authorisation corresponds to that mentioned in the decree (section 1 [1] [a]) – to assess whether there is a “real need” for the religious community in question to set up a church. This criterion may in itself constitute grounds for refusal, without reference to the conditions laid down in Article 13 para. 2 of the Constitution.

46. The Government maintained that the power of the Minister of Education and Religious Affairs to grant or refuse the authorisation requested was not discretionary. He was under a duty to grant the authorisation if he found that the three conditions set down in Article 13 para. 2 of the Constitution were satisfied, namely that it must be in respect of a known religion, that there must be no risk of prejudicing public order or public morals and that there is no danger of proselytism.

47. The Court observes that, in reviewing the lawfulness of refusals to grant the authorisation, the Supreme Administrative Court has developed case-law limiting the Minister's power in this matter and according the local ecclesiastical authority a purely consultative role (see paragraph 26 above).

The right to freedom of religion as guaranteed under the Convention excludes any discretion on the part of the State to determine whether religious beliefs or the means used to express such beliefs are legitimate. Accordingly, the Court takes the view that the authorisation requirement under Law no. 1363/1938 and the decree of 20 May/2 June 1939 is consistent with Article 9 of the Convention (art. 9) only in so far as it is intended to allow the Minister to verify whether the formal conditions laid down in those enactments are satisfied.

48. It appears from the evidence and from the numerous other cases cited by the applicants and not contested by the Government that the State has tended to use the possibilities afforded by the above-mentioned provisions to impose rigid, or indeed prohibitive, conditions on practice of religious beliefs by certain non-Orthodox movements, in particular Jehovah's Witnesses. Admittedly the Supreme Administrative Court quashes for lack of reasons any unjustified refusal to grant an authorisation, but the extensive case-law in this field seems to show a clear tendency on the part of the administrative and ecclesiastical authorities to use these provisions to restrict the activities of faiths outside the Orthodox Church.

49. In the instant case the applicants were prosecuted and convicted for having operated a place of worship without first obtaining the authorisations required by law.

50. In their memorial the Government maintained that under section 1 (1) of the decree of 20 May/2 June 1939 an authorisation from the local bishop was necessary only for the construction and operation of a church and not for a place of worship as in the present case. An application to the Minister of Education and Religious Affairs, indeed one such as that submitted by the applicants, was sufficient.

51. The Court notes, nevertheless, that both the Heraklion public prosecutor's office, when it was bringing proceedings against the applicants (see paragraph 12 above), and the Heraklion Criminal Court sitting on appeal, in its judgment of 15 February 1990 (see paragraph 15 above), relied expressly on the lack of the bishop's authorisation as well as the lack of an authorisation from the Minister of Education and Religious Affairs. The latter, in response to five requests made by the applicants between 25 October 1983 and 10 December 1984, replied that he was examining their file. To date, as far as the Court is aware, the applicants have not received an express decision. Moreover, at the hearing a representative of the Government himself described the Minister's conduct as unfair and attributed it to the difficulty that the latter might have had in giving legally valid reasons for an express decision refusing the authorisation or to his fear that he might provide the applicants with grounds for appealing to the Supreme Administrative Court to challenge an express administrative decision.

52. In these circumstances the Court considers that the Government cannot rely on the applicants' failure to comply with a legal formality to justify their conviction. The degree of severity of the sanction is immaterial.

53. Like the Commission, the Court is of the opinion that the impugned conviction had such a direct effect on the applicants' freedom of religion that it cannot be regarded as proportionate to the legitimate aim pursued, nor, accordingly, as necessary in a democratic society.

In conclusion, there has been a violation of Article 9 (art. 9).

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Dismisses the Government's preliminary objection;
2. Holds that there has been a breach of Article 9 of the Convention (art. 9);
3. Holds that the present judgment in itself constitutes just satisfaction for the non-pecuniary damage alleged;
4. Holds that the respondent State is to pay the applicants, within three months, in respect of costs and expenses, 4,030,100 (four million, thirty thousand and one hundred) drachmas on which sum simple interest at an annual rate of 6% shall be payable from the expiry of the above-mentioned three months until settlement.

(Omissis)

WINGROVE c. REGNO UNITO¹²
25 novembre 1996 – Camera – Ric. 17419/90
Pres. Bernhardt, Vilhjálmsson, Pettiti, De Meyer, Morenilla, Freeland,
Mifsud Bonnici, Gotchev, Lohmus

* * *

Dispositivo:

– 7 voti contro 2: nessuna violazione dell'art. 10

Opinioni concorrenti: Bernhardt, Pettiti

Opinioni dissenzienti: De Meyer, Lohmus

* * *

(*Omissis*)

AS TO THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 10 OF THE CONVENTION (art. 10)

35. The applicant alleged a violation of his right to freedom of expression, as guaranteed by Article 10 of the Convention (art. 10), which, in so far as relevant, provides:

(*Omissis*)

36. The refusal by the British Board of Film Classification to grant a certificate for the applicant's video work *Visions of Ecstasy*, seen in conjunction with the statutory provisions making it a criminal offence to distribute a video work without this certificate (see paragraph 23 above), amounted to an interference by a public authority with the applicant's right to impart ideas. This was common ground between the participants in the proceedings.

To determine whether such an interference entails a violation of the Convention, the Court must examine whether or not it was justified under Article 10 para. 2 (art. 10-2) by reason of being a restriction "prescribed by law", which pursued an aim that was legitimate under that provision (art. 10-2) and was "necessary in a democratic society".

A. *Whether the interference was "prescribed by law"*

(*Omissis*)

B. *Whether the interference pursued a legitimate aim*

45. The applicant contested the Government's assertion that his video work was refused a certificate for distribution in order to "protect the right of citizens not to be offended in their religious feelings". In his submission, the expression "rights of others" in the present context only refers to an actual, positive right not to be offended. It does not include a hypothetical right held by some Christians to avoid disturbance at the prospect of other people's viewing the video work without being shocked.

In any event - the applicant further submitted - the restriction on the film's distribution could not pursue a legitimate aim since it was based on a discriminatory law, limited to the protection of Christians, and specifically, those of the Anglican faith.

46. The Government referred to the case of *Otto-Preminger-Institut v. Austria* (judgment of 20

¹² *Fattispecie*: Wingrove, autore di un cortometraggio allegorico la cui distribuzione era stata vietata per contrasto con la legislazione penale - in particolare, nella parte in cui prevedeva e puniva la fattispecie di blasfemia -, lamentava una violazione del proprio diritto di manifestazione del pensiero.

Bibliografia essenziale: DONATI, F. - MILAZZO, P., *La dottrina del margine di apprezzamento nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, a cura di P. FALZEA, A. SPADARO, L. VENTURA, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 65 ss., sul punto pp. 103 s.; MARTÍNEZ-TORRÓN, J., *Libertad de expresión y libertad religiosa en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2008, 1, pp. 15 ss.

September 1994, Series A no. 295-A, pp. 17-18, paras. 47-48) where the Court had accepted that respect for the religious feelings of believers can move a State legitimately to restrict the publication of provocative portrayals of objects of religious veneration.

47. The Commission considered that the English law of blasphemy is intended to suppress behaviour directed against objects of religious veneration that is likely to cause justified indignation amongst believing Christians. It follows that the application of this law in the present case was intended to protect the right of citizens not to be insulted in their religious feelings.

48. The Court notes at the outset that, as stated by the Board, the aim of the interference was to protect against the treatment of a religious subject in such a manner "as to be calculated (that is, bound, not intended) to outrage those who have an understanding of, sympathy towards and support for the Christian story and ethic, because of the contemptuous, reviling, insulting, scurrilous or ludicrous tone, style and spirit in which the subject is presented" (see paragraph 15 above).

This is an aim which undoubtedly corresponds to that of the protection of "the rights of others" within the meaning of paragraph 2 of Article 10 (art. 10-2). It is also fully consonant with the aim of the protections afforded by Article 9 (art. 9) to religious freedom.

49. Whether or not there was a real need for protection against exposure to the film in question is a matter which must be addressed below when assessing the "necessity" of the interference.

50. It is true that the English law of blasphemy only extends to the Christian faith. Indeed the anomaly of this state of affairs in a multid denominational society was recognised by the Divisional Court in *R. v. Chief Metropolitan Stipendiary Magistrate, ex parte Choudhury* [1991] 1 All England Law Reports 306 at 317 (see paragraph 28 above). However, it is not for the European Court to rule in abstracto as to the compatibility of domestic law with the Convention. The extent to which English law protects other beliefs is not in issue before the Court which must confine its attention to the case before it (see, for example, the *Klass and Others v. Germany* judgment of 6 September 1978, Series A no. 28, p. 18, para. 33).

The uncontested fact that the law of blasphemy does not treat on an equal footing the different religions practised in the United Kingdom does not detract from the legitimacy of the aim pursued in the present context.

51. The refusal to grant a certificate for the distribution of *Visions of Ecstasy* consequently had a legitimate aim under Article 10 para. 2 (art. 10-2).

C. Whether the interference was "necessary in a democratic society"

52. The Court recalls that freedom of expression constitutes one of the essential foundations of a democratic society. As paragraph 2 of Article 10 (art. 10-2) expressly recognises, however, the exercise of that freedom carries with it duties and responsibilities. Amongst them, in the context of religious beliefs, may legitimately be included a duty to avoid as far as possible an expression that is, in regard to objects of veneration, gratuitously offensive to others and profanatory (see the *Otto-Preminger-Institut* judgment cited above at paragraph 46, pp. 18-19, paras. 47 and 49).

53. No restriction on freedom of expression, whether in the context of religious beliefs or in any other, can be compatible with Article 10 (art. 10) unless it satisfies, inter alia, the test of necessity as required by the second paragraph of that Article (art. 10-2). In examining whether restrictions to the rights and freedoms guaranteed by the Convention can be considered "necessary in a democratic society" the Court has, however, consistently held that the Contracting States enjoy a certain but not unlimited margin of appreciation. It is, in any event, for the European Court to give a final ruling on the restriction's compatibility with the Convention and it will do so by assessing in the circumstances of a particular case, inter alia, whether the interference corresponded to a "pressing social need" and whether it was "proportionate to the legitimate aim pursued" (see, mutatis mutandis, among many other authorities, the *Goodwin* judgment cited above at paragraph 40, pp. 500-01, para. 40).

54. According to the applicant, there was no "pressing social need" to ban a video work on the uncertain assumption that it would breach the law of blasphemy; indeed, the overriding social need was to allow it to be distributed. Furthermore, since adequate protection was already provided by a panoply of laws - concerning, inter alia, obscenity, public order and disturbances to places of religious worship - blasphemy laws, which are incompatible with the European idea of freedom of expression, were also superfluous in practice. In any event, the complete prohibition of a video work that contained no obscenity, no pornography and no element of vilification of Christ was disproportionate to the aim pursued.

55. For the Commission, the fact that *Visions of Ecstasy* was a short video work and not a feature film meant that its distribution would have been more limited and less likely to attract publicity. The Commission came to the same conclusion as the applicant.

56. The Government contended that the applicant's video work was clearly a provocative and indecent portrayal of an object of religious veneration, that its distribution would have been sufficiently

public and widespread to cause offence and that it amounted to an attack on the religious beliefs of Christians which was insulting and offensive. In those circumstances, in refusing to grant a classification certificate for the applicant's video work, the national authorities only acted within their margin of appreciation.

57. The Court observes that the refusal to grant *Visions of Ecstasy* a distribution certificate was intended to protect "the rights of others", and more specifically to provide protection against seriously offensive attacks on matters regarded as sacred by Christians (see paragraph 48 above). The laws to which the applicant made reference (see paragraph 54 above) and which pursue related but distinct aims are thus not relevant in this context.

As the observations filed by the intervenors (see paragraph 5 above) show, blasphemy legislation is still in force in various European countries. It is true that the application of these laws has become increasingly rare and that several States have recently repealed them altogether. In the United Kingdom only two prosecutions concerning blasphemy have been brought in the last seventy years (see paragraph 27 above). Strong arguments have been advanced in favour of the abolition of blasphemy laws, for example, that such laws may discriminate against different faiths or denominations - as put forward by the applicant - or that legal mechanisms are inadequate to deal with matters of faith or individual belief - as recognised by the Minister of State at the Home Department in his letter of 4 July 1989 (see paragraph 29 above). However, the fact remains that there is as yet not sufficient common ground in the legal and social orders of the member States of the Council of Europe to conclude that a system whereby a State can impose restrictions on the propagation of material on the basis that it is blasphemous is, in itself, unnecessary in a democratic society and thus incompatible with the Convention (see, *mutatis mutandis*, the *Otto Preminger-Institut* judgment cited above at paragraph 46, p. 19, para. 49).

58. Whereas there is little scope under Article 10 para. 2 of the Convention (art. 10-2) for restrictions on political speech or on debate of questions of public interest (see, *mutatis mutandis*, among many other authorities, the *Lingens v. Austria* judgment of 8 July 1986, Series A no. 103, p. 26, para. 42; the *Castells v. Spain* judgment of 23 April 1992, Series A no. 236, p. 23, para. 43; and the *Thorgerir Thorgerirson v. Iceland* judgment of 25 June 1992, Series A no. 239, p. 27, para. 63), a wider margin of appreciation is generally available to the Contracting States when regulating freedom of expression in relation to matters liable to offend intimate personal convictions within the sphere of morals or, especially, religion. Moreover, as in the field of morals, and perhaps to an even greater degree, there is no uniform European conception of the requirements of "the protection of the rights of others" in relation to attacks on their religious convictions. What is likely to cause substantial offence to persons of a particular religious persuasion will vary significantly from time to time and from place to place, especially in an era characterised by an ever growing array of faiths and denominations. By reason of their direct and continuous contact with the vital forces of their countries, State authorities are in principle in a better position than the international judge to give an opinion on the exact content of these requirements with regard to the rights of others as well as on the "necessity" of a "restriction" intended to protect from such material those whose deepest feelings and convictions would be seriously offended (see, *mutatis mutandis*, the *Müller and Others v. Switzerland* judgment of 24 May 1988, Series A no. 133, p. 22, para. 35).

This does not of course exclude final European supervision. Such supervision is all the more necessary given the breadth and open-endedness of the notion of blasphemy and the risks of arbitrary or excessive interferences with freedom of expression under the guise of action taken against allegedly blasphemous material. In this regard the scope of the offence of blasphemy and the safeguards inherent in the legislation are especially important. Moreover the fact that the present case involves prior restraint calls for special scrutiny by the Court (see, *mutatis mutandis*, the *Observer and Guardian v. the United Kingdom* judgment of 26 November 1991, Series A no. 216, p. 30, para. 60).

59. The Court's task in this case is to determine whether the reasons relied on by the national authorities to justify the measures interfering with the applicant's freedom of expression are relevant and sufficient for the purposes of Article 10 para. 2 of the Convention (art. 10-2).

60. As regards the content of the law itself, the Court observes that the English law of blasphemy does not prohibit the expression, in any form, of views hostile to the Christian religion. Nor can it be said that opinions which are offensive to Christians necessarily fall within its ambit. As the English courts have indicated (see paragraph 27 above), it is the manner in which views are advocated rather than the views themselves which the law seeks to control. The extent of insult to religious feelings must be significant, as is clear from the use by the courts of the adjectives "contemptuous", "reviling", "scurrilous", "ludicrous" to depict material of a sufficient degree of offensiveness.

The high degree of profanation that must be attained constitutes, in itself, a safeguard against arbitrariness. It is against this background that the asserted justification under Article 10 para. 2 (art. 10-2) in the decisions of the national authorities must be considered.

61. *Visions of Ecstasy* portrays, *inter alia*, a female character astride the recumbent body of the

crucified Christ engaged in an act of an overtly sexual nature (see paragraph 9 above). The national authorities, using powers that are not themselves incompatible with the Convention (see paragraph 57 above), considered that the manner in which such imagery was treated placed the focus of the work "less on the erotic feelings of the character than on those of the audience, which is the primary function of pornography" (see paragraph 15 above). They further held that since no attempt was made in the film to explore the meaning of the imagery beyond engaging the viewer in a "voyeuristic erotic experience", the public distribution of such a video could outrage and insult the feelings of believing Christians and constitute the criminal offence of blasphemy. This view was reached by both the Board of Film Classification and the Video Appeals Committee following a careful consideration of the arguments in defence of his work presented by the applicant in the course of two sets of proceedings. Moreover, it was open to the applicant to challenge the decision of the Appeals Committee in proceedings for judicial review (see paragraph 30 above).

Bearing in mind the safeguard of the high threshold of profanation embodied in the definition of the offence of blasphemy under English law as well as the State's margin of appreciation in this area (see paragraph 58 above), the reasons given to justify the measures taken can be considered as both relevant and sufficient for the purposes of Article 10 para. 2 (art. 10-2). Furthermore, having viewed the film for itself, the Court is satisfied that the decisions by the national authorities cannot be said to be arbitrary or excessive.

62. It was submitted by both the applicant and the Delegate of the Commission that a short experimental video work would reach a smaller audience than a major feature film, such as the one at issue in the *Otto-Preminger-Institut* case (cited above at paragraph 46). The risk that any Christian would unwittingly view the video was therefore substantially reduced and so was the need to impose restrictions on its distribution. Furthermore, this risk could have been reduced further by restricting the distribution of the film to licensed sex shops (see paragraph 23 above). Since the film would have been dispensed in video boxes which would have included a description of its content, only consenting adults would ever have been confronted with it.

63. The Court notes, however, that it is in the nature of video works that once they become available on the market they can, in practice, be copied, lent, rented, sold and viewed in different homes, thereby easily escaping any form of control by the authorities.

In these circumstances, it was not unreasonable for the national authorities, bearing in mind the development of the video industry in the United Kingdom (see paragraph 22 above), to consider that the film could have reached a public to whom it would have caused offence. The use of a box including a warning as to the film's content (see paragraph 62 above) would have had only limited efficiency given the varied forms of transmission of video works mentioned above. In any event, here too the national authorities are in a better position than the European Court to make an assessment as to the likely impact of such a video, taking into account the difficulties in protecting the public.

64. It is true that the measures taken by the authorities amounted to a complete ban on the film's distribution. However, this was an understandable consequence of the opinion of the competent authorities that the distribution of the video would infringe the criminal law and of the refusal of the applicant to amend or cut out the objectionable sequences (see paragraph 13 above). Having reached the conclusion that they did as to the blasphemous content of the film it cannot be said that the authorities overstepped their margin of appreciation.

D. Conclusion

65. Against this background the national authorities were entitled to consider that the impugned measure was justified as being necessary in a democratic society within the meaning of paragraph 2 of Article 10 (art. 10-2). There has therefore been no violation of Article 10 of the Convention (art. 10).

FOR THESE REASONS, THE COURT

Holds by seven votes to two that there has been no breach of Article 10 of the Convention (art. 10).

(Omissis)

EFSTRATIOU c. GRECIA¹³
18 dicembre 1996 – Camera – Ric. 24095/94
Pres. Ryssdal, Vilhjálmsson, Valticos, Freeland, Lopes Rocha, Wildhaber,
Mifsud Bonnici, Gotchev, Jambrek

* * *

Dispositivo

- 7 voti contro 2: nessuna violazione dell'art. 2, Prot. 1; nessuna violazione dell'art. 9
- unanimità: nessuna violazione dell'art. 3; violazione dell'art. 13 in combinato disposto con gli artt. 9 e 2, Prot. 1, ma non in combinato disposto con l'art. 3

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: Vilhjálmsson, Jambrek

* * *

(Omissis)

AS TO THE FACTS

I. Circumstances of the case

7. The three applicants are Jehovah's Witnesses. Petros and Anastassia Efstratiou are the parents of Sophia, who was born in 1978 and is currently a pupil in the last three years of State secondary education at a school at Komotini. According to them, pacifism is a fundamental tenet of their religion and forbids any conduct or practice associated with war or violence, even indirectly. It is for this reason that Jehovah's Witnesses refuse to carry out their military service or to take part in any events with military overtones.

8. At the start of the school year 1993/94 Mr and Mrs Efstratiou submitted a written declaration in order that their daughter Sophia, then 14, should be exempted from attending school religious-education lessons, Orthodox Mass and any other event that was contrary to her religious beliefs, including national-holiday celebrations and public processions.

9. Sophia was exempted from attendance at religious-education lessons and Orthodox Mass. In October 1993, however, she, in common with the other pupils at her school, was asked to take part in the celebration of the National Day on 28 October, when the outbreak of war between Greece and Fascist Italy on 28 October 1940 is commemorated with school and military parades. On this occasion school parades take place in nearly all towns and villages. In the capital there is no military parade on 28 October, and in Salonika the school parade is held on a different day from the military parade. The school and military parades are only held simultaneously in a small number of municipalities. Sophia refused to parade on account of her religious beliefs.

10. On 1 November 1993 the teachers' committee at her school punished her for her failure to attend with two days' suspension from school. That decision was taken in accordance with Circular no. C1/1/1 of 2 January 1990 issued by the Ministry of Education and Religious Affairs (see paragraph 14 below).

11. On 11 November 1994 Sophia was again punished with suspension, for one day, on the ground that she had not taken part in the school parade held on 28 October 1994.

(Omissis)

AS TO THE LAW

22. Relying on Article 2 of Protocol No. 1 (P1-2) and Articles 3, 9 and 13 of the Convention (art. 3, art. 9, art. 13), the applicants complained of the penalties of suspension from school that were imposed in November 1993 and November 1994 on the pupil Sophia, who had refused to take part in the school

¹³ *Fattispecie*: i ricorrenti lamentavano la violazione dei propri diritti convenzionali poiché alla loro figlia, appartenente alla confessione dei Testimoni di Geova, non era stato consentito da parte dell'autorità scolastica di astenersi dal partecipare alle commemorazioni dello scoppio della guerra italo-greca, contrastanti con le loro convinzioni religiose.

parade on 28 October - a national day in Greece - on account of her own and her parents' religious beliefs. They relied on the Commission's opinion in the case of *Arrowsmith v. the United Kingdom* (application no. 7050/75, Decisions and Reports 19, p. 19, para. 69), according to which pacifism as a philosophy fell within the ambit of the right to freedom of thought and conscience, and the attitude of pacifism could thus be seen as a belief protected by Article 9 para. 1 (art. 9-1). They therefore claimed recognition of their pacifism under the head of religious beliefs, since all Jehovah's Witnesses were bound to practise pacifism in daily life.

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 2 OF PROTOCOL No. 1 (P1-2)

23. Mr and Mrs Efstratiou alleged that they were the victims of a breach of Article 2 of Protocol No. 1 (P1-2), which provides:

(Omissis)

The parents did not allege any breach of Sophia's right to education. On the other hand, they considered that the above provision (P1-2) prohibited requiring their daughter to take part in events extolling patriotic ideals to which they did not subscribe; pupils' education should be provided through history lessons rather than school parades.

24. The Government contested the parents' submission, arguing that the school parade on 28 October had no military overtones such as to offend pacifist convictions.

They disputed that Mr and Mrs Efstratiou's belief could count as a conviction for the purposes of Article 2 of Protocol No. 1 (P1-2). They added that the State's educational function, which had to be understood in a broad sense, allowed it to include in pupils' school curriculum the requirement to parade on 28 October. The National Day commemorated Greece's attachment to the values of democracy, liberty and human rights which had provided the foundation for the post-war legal order. It was not an expression of bellicose feelings, nor did it glorify military conflict. Communal celebration of it retained today an idealistic and pacifist character that was strengthened by the presence of school parades. Lastly, a pupil's temporary suspension had a negligible effect on the annual programme of study and could not be regarded as a denial of the right to education.

25. In the Commission's view, the convictions of Jehovah's Witnesses were protected by Article 2 of Protocol No. 1 (P1-2) and the school parade in question was not of a military character incompatible with pacifist convictions.

At the hearing the Delegate added that the scope of Article 2 of Protocol No. 1 (P1-2) was limited; the provision (P1-2) must enable parents to obtain exemption from religious-education lessons if the religious instruction was contrary to their convictions, but it did not require the State to guarantee that all their wishes, even if they were founded on their convictions, should be acceded to in educational and related matters. In this instance, the pupil had not been refused the right to education by being suspended for only a short time.

26. The Court does not consider that it must rule of its own motion on the question whether the pupil Sophia's right to education was respected.

It reiterates that "the two sentences of Article 2 [of Protocol No. 1] (P1-2) must be read not only in the light of each other but also, in particular, of Articles 8, 9 and 10 of the Convention (art. 8, art. 9, art. 10)" (see the *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark* judgment of 7 December 1976, Series A no. 23, p. 26, para. 52). The term "belief" ("conviction") appears in Article 9 (art. 9) in the context of the right to freedom of thought, conscience and religion. The concept of "religious and philosophical convictions" appears in Article 2 of Protocol No. 1 (P1-2). When applying that provision (P1-2), the Court has held that in its ordinary meaning "convictions", taken on its own, is not synonymous with the words "opinions" and "ideas". It denotes "views that attain a certain level of cogency, seriousness, cohesion and importance" (see the *Campbell and Cosans v. the United Kingdom* judgment of 25 February 1982, Series A no. 48, p. 16, para. 36).

27. As the Court observed in its judgment of 25 May 1993 in the case of *Kokkinakis v. Greece* (Series A no. 260-A, p. 18, para. 32), Jehovah's Witnesses enjoy both the status of a "known religion" and the advantages flowing from that as regards observance. Mr and Mrs Efstratiou were accordingly entitled to rely on the right to respect for their religious convictions within the meaning of this provision (P1-2). It remains to be ascertained whether the State failed to discharge its obligations to respect those convictions in the applicants' case.

28. The Court reiterates that Article 2 of Protocol No. 1 (P1-2) enjoins the State to respect parents' convictions, be they religious or philosophical, throughout the entire State education programme (see the *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen* judgment cited above, p. 25, para. 51). That duty is broad in its ex-

tent as it applies not only to the content of education and the manner of its provision but also to the performance of all the "functions" assumed by the State. The verb "respect" means more than "acknowledge" or "take into account". In addition to a primarily negative undertaking, it implies some positive obligation on the part of the State (see the Campbell and Cosans judgment cited above, p. 17, para. 37).

The Court has also held that "although individual interests must on occasion be subordinated to those of a group, democracy does not simply mean that the views of a majority must always prevail: a balance must be achieved which ensures the fair and proper treatment of minorities and avoids any abuse of a dominant position" (Young, James and Webster v. the United Kingdom judgment of 13 August 1981, Series A no. 44, p. 25, para. 63).

29. However, "the setting and planning of the curriculum fall in principle within the competence of the Contracting States. This mainly involves questions of expediency on which it is not for the Court to rule and whose solution may legitimately vary according to the country and the era" (see the Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen judgment cited above, p. 26, para. 53). Given that discretion, the Court has held that the second sentence of Article 2 of Protocol No. 1 (P1-2) forbids the State "to pursue an aim of indoctrination that might be regarded as not respecting parents' religious and philosophical convictions. That is the limit that must not be exceeded" (ibid.).

30. The imposition of disciplinary penalties is an integral part of the process whereby a school seeks to achieve the object for which it was established, including the development and moulding of the character and mental powers of its pupils (see the Campbell and Cosans judgment cited above, p. 14, para. 33).

31. In the first place, the Court notes that Miss Efstratiou was exempted from religious-education lessons and the Orthodox Mass, as had been requested by her parents. The latter also wished to have her exempted from having to parade during the national commemoration on 28 October.

32. While it is not for the Court to rule on the Greek State's decisions as regards the setting and planning of the school curriculum, it is surprised that pupils can be required on pain of suspension from school - even if only for two days - to parade outside the school precincts on a holiday. Nevertheless, it can discern nothing, either in the purpose of the parade or in the arrangements for it, which could offend the applicants' pacifist convictions to an extent prohibited by the second sentence of Article 2 of Protocol No. 1 (P1-2). Such commemorations of national events serve, in their way, both pacifist objectives and the public interest. The presence of military representatives at some of the parades which take place in Greece on the day in question does not in itself alter the nature of the parades. Furthermore, the obligation on the pupil does not deprive her parents of their right "to enlighten and advise their children, to exercise with regard to their children natural parental functions as educators, or to guide their children on a path in line with the parents' own religious or philosophical convictions" (see, *mutatis mutandis*, the Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen judgment cited above, p. 28, para. 54).

33. It is not for the Court to rule on the expediency of other educational methods which, in the applicants' view, would be better suited to the aim of perpetuating historical memory among the younger generation. It notes, however, that the penalty of suspension, which cannot be regarded as an exclusively educational measure and may have some psychological impact on the pupil on whom it is imposed, is nevertheless of limited duration and does not require the exclusion of the pupil from the school premises (Article 28 para. 3 of Decree no. 104/1979 - see paragraph 15 above).

34. In conclusion, there has not been a breach of Article 2 of Protocol No. 1 (P1-2).

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION (art. 9)

35. Miss Efstratiou relied on Article 9 of the Convention (art. 9), which provides:

(Omissis)

She asserted that the provision (art. 9) guaranteed her right to the negative freedom not to manifest, by gestures of support, any convictions or opinions contrary to her own. She disputed both the necessity and the proportionality of the interference, having regard to the seriousness of the penalty, which stigmatised her and marginalised her.

36. In the Government's submission, Article 9 (art. 9) protected only aspects of religious practice in a generally recognised form that were strictly a matter of conscience. The State was not under an obligation to take positive measures to adapt its activities to the various manifestations of its citizens' philosophical or religious beliefs.

37. The Commission considered that Article 9 (art. 9) did not confer a right to exemption from disciplinary rules which applied generally and in a neutral manner and that in the instant case there had been no interference with the applicant's right to freedom to manifest her religion or belief.

38. The Court notes at the outset that Miss Efstratiou was exempted from religious education and the Orthodox Mass, as she had requested on the grounds of her own religious beliefs. It has already held, in paragraphs 32-34 above, that the obligation to take part in the school parade was not such as to offend her parents' religious convictions. The impugned measure therefore did not amount to an interference with her right to freedom of religion either (see, in particular, the *Johnston and Others v. Ireland* judgment of 18 December 1986, Series A no. 112, p. 27, para. 63).

39. There has consequently not been a breach of Article 9 of the Convention (art. 9).

III. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 3 OF THE CONVENTION (art. 3)

40. Miss Efstratiou went on to allege, without giving any particulars, that her suspension from school was contrary to Article 3 of the Convention (art. 3), which provides: "No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment."

41. The Government did not express a view.

42. The Court reiterates that ill-treatment must attain a minimum level of severity if it is to fall within the scope of Article 3 (art. 3) (see, in particular, the *Ireland v. the United Kingdom* judgment of 18 January 1978, Series A no. 25, p. 65, para. 162, and the *Campbell and Cosans* judgment cited above, pp. 12-13, paras. 27-28). Like the Commission, it perceives no infringement of this provision (art. 3).

43. In conclusion, there has been no breach of Article 3 of the Convention (art. 3).

IV. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 13 OF THE CONVENTION (art. 13)

44. The three applicants also complained of a breach of Article 13 of the Convention (art. 13), which provides: "Everyone whose rights and freedoms as set forth in this Convention are violated shall have an effective remedy before a national authority notwithstanding that the violation has been committed by persons acting in an official capacity."

They asserted that no effective remedy was available to them for submitting their complaints and having the disciplinary penalty set aside.

45. The Government accepted that it was not possible to apply to the Supreme Administrative Court to have the disciplinary measure - which was purely educational - set aside. Apart from the general remedies provided in the Constitution, the applicants could, however, avail themselves of those provided by Article 57 of the Civil Code, for infringement of personal rights, and section 105 of the Introductory Law to the Civil Code, for compensation for damage sustained as a result of an unlawful act by a public authority. The protection guaranteed by the courts therefore satisfied the requirements of Article 13 (art. 13).

46. The Delegate of the Commission pointed out at the hearing that the remedies were inadequate as they presupposed a finding that the public authority's act complained of was unlawful.

47. The Court reiterates that Article 13 (art. 13) secures to anyone claiming on arguable grounds to be the victim of a violation of his rights and freedoms as protected in the Convention an effective remedy before a national authority in order both to have his claim decided and, if appropriate, to obtain redress (see, in particular, the following judgments: *Klass and Others v. Germany*, 6 September 1978, Series A no. 28, p. 29, para. 64; *Plattform "Ärzte für das Leben" v. Austria*, 21 June 1988, Series A no. 139, p. 11, para. 25; and *Vilvarajah and Others v. the United Kingdom*, 30 October 1991, Series A no. 215, p. 39, para. 122).

48. The conclusions in paragraphs 34 and 39 above do not mean that the allegations of failure to comply with Article 2 of Protocol No. 1 (P1-2) and Article 9 of the Convention (art. 9) were not arguable. The Court accepts that they were. The applicants were therefore entitled to have a remedy in order to raise their allegations. On the other hand, as regards the complaint under Article 3 of the Convention (art. 3), on which Miss Efstratiou did not expand, the Court considers that it contains no arguable allegation of a breach (see, *mutatis mutandis*, the *Powell and Rayner v. the United Kingdom* judgment of 21 February 1990, Series A no. 172, pp. 14-15, paras. 31-33).

49. It must accordingly be determined whether Greece's legal order afforded the applicants an effective remedy within the meaning of Article 13 of the Convention (art. 13) that enabled them to put forward their arguable complaints and obtain redress. It was common ground that it was not possible to apply to the administrative courts for judicial review. That being so, the applicants could not obtain a judicial decision that the disciplinary measure of suspension from school was unlawful. Such a decision, however, is a prerequisite for submitting a claim for compensation (see paragraph 18 above). The actions for damages referred to in Article 57 of the Civil Code and section 105 of the Introductory Law to the Civil Code were therefore of no avail to them. As to the other remedies relied on, the Government cited no instance of their use similar to the present case, and their effectiveness has accordingly not been estab-

lished.

50. Like the Commission, the Court thus finds, having regard to all the circumstances of the case, that the applicants did not have an effective remedy before a national authority in order to raise the complaints they later submitted at Strasbourg. There has consequently been a breach of Article 13 of the Convention taken together with Article 2 of Protocol No. 1 and Article 9 of the Convention (art. 13+P1-2, art. 13+9), but not taken together with Article 3 of the Convention (art. 13+3).

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT

1. Holds by seven votes to two that there has not been a breach of Article 2 of Protocol No. 1 (P1-2);
2. Holds by seven votes to two that there has not been a breach of Article 9 of the Convention (art. 9);
3. Holds unanimously that there has not been a breach of Article 3 of the Convention (art. 3);
4. Holds unanimously that there has been a breach of Article 13 of the Convention taken together with Article 2 of Protocol No. 1 and Article 9 of the Convention (art. 13+P1-2, art. 13+9), but not taken together with Article 3 of the Convention (art. 13+3);
5. Holds unanimously that this judgment in itself constitutes sufficient just satisfaction for the alleged non-pecuniary damage;
6. Holds unanimously that the respondent State is to pay the applicants, within three months, 600,000 (six hundred thousand) drachmas for costs and expenses, on which sum simple interest at an annual rate of 6% shall be payable from the expiry of the above-mentioned three months until settlement.

(Omissis)

VALSAMIS c. GRECIA¹⁴
18 dicembre 1996 – Camera – Ric. 21787/93
Pres. Ryssdal, Vilhjálmsón, Valticos, Freeland, Lopes Rocha, Wildhaber,
Mifsud Bonnici, Gotchev, Jambrek

* * *

Dispositivo

- 7 voti contro 2: nessuna violazione dell'art. 2, Prot. 1; nessuna violazione dell'art. 9
- unanimità: nessuna violazione dell'art. 3; violazione dell'art. 13 in combinato disposto con gli artt. 9 e 2, Prot. 1, ma non in combinato disposto con l'art. 3

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: Vilhjálmsón, Jambrek

* * *

(*Omissis*)

AS TO THE FACTS

I. Circumstances of the case

6. The three applicants are Jehovah's Witnesses. Elias and Maria Valsamis are the parents of Victoria, who was born in 1980 and is currently a pupil in the last three years of State secondary education at a school in Melissia, Athens. According to them, pacifism is a fundamental tenet of their religion and forbids any conduct or practice associated with war or violence, even indirectly. It is for this reason that Jehovah's Witnesses refuse to carry out their military service or to take part in any events with military overtones.

7. On 20 September 1992 Mr and Mrs Valsamis submitted a written declaration in order that their daughter Victoria, who was then 12 and in the first three years of secondary education at a school in Melissia, should be exempted from attending school religious-education lessons, Orthodox Mass and any other event that was contrary to her religious beliefs, including national-holiday celebrations and public processions.

8. Victoria was exempted from attendance at religious-education lessons and Orthodox Mass. In October 1992, however, she, in common with the other pupils at her school, was asked to take part in the celebration of the National Day on 28 October, when the outbreak of war between Greece and Fascist Italy on 28 October 1940 is commemorated with school and military parades. On this occasion school parades take place in nearly all towns and villages. In the capital there is no military parade on 28 October, and in Salonika the school parade is held on a different day from the military parade. The school and military parades are only held simultaneously in a small number of municipalities.

9. Victoria informed the headmaster that her religious beliefs forbade her joining in the commemoration of a war by taking part, in front of the civil, Church and military authorities, in a school parade that would follow an official Mass and would be held on the same day as a military parade. According to the applicants, the school authorities refused to accept her statement. In the Government's opinion, it was imprecise and muddled and did not make clear the religious beliefs in question. At all events, her request to be excused attendance was refused but she nevertheless did not take part in the school's parade.

10. On 29 October 1992 the headmaster of the school punished her for her failure to attend with one day's suspension from school. That decision was taken in accordance with Circular no. C1/1/1 of 2 January 1990 issued by the Ministry of Education and Religious Affairs (see paragraph 13 below).

(*Omissis*)

AS TO THE LAW

¹⁴ *Fattispecie*: i ricorrenti lamentavano la violazione dei propri diritti convenzionali poiché alla loro figlia, appartenente alla confessione dei Testimoni di Geova, non era stato consentito da parte dell'autorità scolastica di astenersi dal partecipare alle commemorazioni dello scoppio della guerra italo-greca, contrastanti con le loro convinzioni religiose.

21. Relying on Article 2 of Protocol No. 1 (P1-2) and Articles 3, 9 and 13 of the Convention (art. 3, art. 9, art. 13), the applicants complained of the penalty of one day's suspension from school that was imposed on the pupil Victoria, who had refused to take part in the school parade on 28 October, a national day in Greece. Since, owing to their religious beliefs, Mr and Mrs Valsamis were opposed to any event with military overtones, they had sought an exemption for their daughter, but in vain. They relied on the Commission's opinion in the case of *Arrowsmith v. the United Kingdom* (application no. 7050/75, Decisions and Reports 19, p. 19, para. 69), according to which pacifism as a philosophy fell within the ambit of the right to freedom of thought and conscience, and the attitude of pacifism could thus be seen as a belief protected by Article 9 para. 1 (art. 9-1). They therefore claimed recognition of their pacifism under the head of religious beliefs, since all Jehovah's Witnesses were bound to practise pacifism in daily life.

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 2 OF PROTOCOL No. 1 (P1-2)

22. Mr and Mrs Valsamis alleged that they were the victims of a breach of Article 2 of Protocol No. 1 (P1-2), which provides:

(Omissis)

The parents did not allege any breach of Victoria's right to education. On the other hand, they considered that the above provision (P1-2) prohibited requiring their daughter to take part in events extolling patriotic ideals to which they did not subscribe; pupils' education should be provided through history lessons rather than school parades.

23. The Government contested the parents' submission, arguing that the school parade on 28 October had no military overtones such as to offend pacifist convictions. They disputed that Mr and Mrs Valsamis's belief could count as a conviction for the purposes of Article 2 of Protocol No. 1 (P1-2). They added that the State's educational function, which had to be understood in a broad sense, allowed it to include in pupils' school curriculum the requirement to parade on 28 October. The National Day commemorated Greece's attachment to the values of democracy, liberty and human rights which had provided the foundation for the post-war legal order. It was not an expression of bellicose feelings, nor did it glorify military conflict. Communal celebration of it retained today an idealistic and pacifist character that was strengthened by the presence of school parades. Lastly, a pupil's temporary suspension had a negligible effect on the annual programme of study and could not be regarded as a denial of the right to education.

24. In the Commission's view, the convictions of Jehovah's Witnesses were protected by Article 2 of Protocol No. 1 (P1-2) and the school parade in question was not of a military character incompatible with pacifist convictions.

At the hearing the Delegate added that the scope of Article 2 of Protocol No. 1 (P1-2) was limited; the provision (P1-2) must enable parents to obtain exemption from religious-education lessons if the religious instruction was contrary to their convictions, but it did not require the State to guarantee that all their wishes, even if they were founded on their convictions, should be acceded to in educational and related matters. In this instance, the pupil had not been refused the right to education by being suspended for only a short time.

25. The Court does not consider that it must rule of its own motion on the question whether the pupil Victoria's right to education was respected.

It reiterates that "the two sentences of Article 2 [of Protocol No. 1] (P1-2) must be read not only in the light of each other but also, in particular, of Articles 8, 9 and 10 of the Convention (art. 8, art. 9, art. 10)" (see the *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark* judgment of 7 December 1976, Series A no. 23, p. 26, para. 52).

The term "belief" ("conviction") appears in Article 9 (art. 9) in the context of the right to freedom of thought, conscience and religion. The concept of "religious and philosophical convictions" appears in Article 2 of Protocol No. 1 (P1-2). When applying that provision (P1-2), the Court has held that in its ordinary meaning "convictions", taken on its own, is not synonymous with the words "opinions" and "ideas". It denotes "views that attain a certain level of cogency, seriousness, cohesion and importance" (see the *Campbell and Cosans v. the United Kingdom* judgment of 25 February 1982, Series A no. 48, p. 16, para. 36).

26. As the Court observed in its judgment of 25 May 1993 in the case of *Kokkinakis v. Greece* (Series A no. 260-A, p. 18, para. 32), Jehovah's Witnesses enjoy both the status of a "known religion" and the advantages flowing from that as regards observance. Mr and Mrs Valsamis were accordingly entitled to rely on the right to respect for their religious convictions within the meaning of this provision (P1-2). It remains to be ascertained whether the State failed to discharge its obligations to respect those convictions in the applicants' case.

27. The Court reiterates that Article 2 of Protocol No. 1 (P1-2) enjoins the State to respect parents' convictions, be they religious or philosophical, throughout the entire State education programme (see the Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen judgment cited above, p. 25, para. 51). That duty is broad in its extent as it applies not only to the content of education and the manner of its provision but also to the performance of all the "functions" assumed by the State. The verb "respect" means more than "acknowledge" or "take into account". In addition to a primarily negative undertaking, it implies some positive obligation on the part of the State (see the Campbell and Cosans judgment cited above, p. 17, para. 37).

The Court has also held that "although individual interests must on occasion be subordinated to those of a group, democracy does not simply mean that the views of a majority must always prevail: a balance must be achieved which ensures the fair and proper treatment of minorities and avoids any abuse of a dominant position" (Young, James and Webster v. the United Kingdom judgment of 13 August 1981, Series A no. 44, p. 25, para. 63).

28. However, "the setting and planning of the curriculum fall in principle within the competence of the Contracting States. This mainly involves questions of expediency on which it is not for the Court to rule and whose solution may legitimately vary according to the country and the era" (see the Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen judgment cited above, p. 26, para. 53). Given that discretion, the Court has held that the second sentence of Article 2 of Protocol No. 1 (P1-2) forbids the State "to pursue an aim of indoctrination that might be regarded as not respecting parents' religious and philosophical convictions. That is the limit that must not be exceeded" (*ibid.*).

29. The imposition of disciplinary penalties is an integral part of the process whereby a school seeks to achieve the object for which it was established, including the development and moulding of the character and mental powers of its pupils (see the Campbell and Cosans judgment cited above, p. 14, para. 33).

30. In the first place, the Court notes that Miss Valsamis was exempted from religious-education lessons and the Orthodox Mass, as had been requested by her parents. The latter also wished to have her exempted from having to parade during the national commemoration on 28 October.

31. While it is not for the Court to rule on the Greek State's decisions as regards the setting and planning of the school curriculum, it is surprised that pupils can be required on pain of suspension from school - even if only for a day - to parade outside the school precincts on a holiday. Nevertheless, it can discern nothing, either in the purpose of the parade or in the arrangements for it, which could offend the applicants' pacifist convictions to an extent prohibited by the second sentence of Article 2 of Protocol No. 1 (P1-2). Such commemorations of national events serve, in their way, both pacifist objectives and the public interest. The presence of military representatives at some of the parades which take place in Greece on the day in question does not in itself alter the nature of the parades.

Furthermore, the obligation on the pupil does not deprive her parents of their right "to enlighten and advise their children, to exercise with regard to their children natural parental functions as educators, or to guide their children on a path in line with the parents' own religious or philosophical convictions" (see, *mutatis mutandis*, the Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen judgment cited above, p. 28, para. 54).

32. It is not for the Court to rule on the expediency of other educational methods which, in the applicants' view, would be better suited to the aim of perpetuating historical memory among the younger generation. It notes, however, that the penalty of suspension, which cannot be regarded as an exclusively educational measure and may have some psychological impact on the pupil on whom it is imposed, is nevertheless of limited duration and does not require the exclusion of the pupil from the school premises (Article 28 para. 3 of Decree no. 104/1979 - see paragraph 14 above).

33. In conclusion, there has not been a breach of Article 2 of Protocol No. 1 (P1-2).

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION (art. 9)

34. Miss Valsamis relied on Article 9 of the Convention (art. 9), which provides:

(Omissis)

She asserted that the provision (art. 9) guaranteed her right to the negative freedom not to manifest, by gestures of support, any convictions or opinions contrary to her own. She disputed both the necessity and the proportionality of the interference, having regard to the seriousness of the penalty, which stigmatised her and marginalised her.

35. In the Government's submission, Article 9 (art. 9) protected only aspects of religious practice in a generally recognised form that were strictly a matter of conscience. The State was not under an obligation to take positive measures to adapt its activities to the various manifestations of its citizens' philosophical or religious beliefs.

36. The Commission considered that Article 9 (art. 9) did not confer a right to exemption from disciplinary rules which applied generally and in a neutral manner and that in the instant case there had been no interference with the applicant's right to freedom to manifest her religion or belief.

37. The Court notes at the outset that Miss Valsamis was exempted from religious education and the Orthodox Mass, as she had requested on the grounds of her own religious beliefs. It has already held, in paragraphs 31-33 above, that the obligation to take part in the school parade was not such as to offend her parents' religious convictions. The impugned measure therefore did not amount to an interference with her right to freedom of religion either (see, in particular, the *Johnston and Others v. Ireland* judgment of 18 December 1986, Series A no. 112, p. 27, para. 63).

38. There has consequently not been a breach of Article 9 of the Convention (art. 9).

III. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 3 OF THE CONVENTION (art. 3)

39. Miss Valsamis went on to allege, without giving any particulars, that her suspension from school was contrary to Article 3 of the Convention (art. 3), which provides: "No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment."

40. The Government did not express a view.

41. The Court reiterates that ill-treatment must attain a minimum level of severity if it is to fall within the scope of Article 3 (art. 3) (see, in particular, the *Ireland v. the United Kingdom* judgment of 18 January 1978, Series A no. 25, p. 65, para. 162, and the *Campbell and Cosans* judgment cited above, pp. 12-13, paras. 27-28). Like the Commission, it perceives no infringement of this provision (art. 3).

42. In conclusion, there has been no breach of Article 3 of the Convention (art. 3).

IV. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 13 OF THE CONVENTION (art. 13)

43. The three applicants also complained of a breach of Article 13 of the Convention (art. 13), which provides:

(Omissis)

They asserted that no effective remedy was available to them for submitting their complaints and having the disciplinary penalty set aside.

44. The Government accepted that it was not possible to apply to the Supreme Administrative Court to have the disciplinary measure - which was purely educational - set aside. Apart from the general remedies provided in the Constitution, the applicants could, however, avail themselves of those provided by Article 57 of the Civil Code, for

infringement of personal rights, and section 105 of the Introductory Law to the Civil Code, for compensation for damage sustained as a result of an unlawful act by a public authority. The protection guaranteed by the courts therefore satisfied the requirements of Article 13 (art. 13).

45. The Delegate of the Commission pointed out at the hearing that the remedies were inadequate as they presupposed a finding that the public authority's act complained of was unlawful.

46. The Court reiterates that Article 13 (art. 13) secures to anyone claiming on arguable grounds to be the victim of a violation of his rights and freedoms as protected in the Convention an effective remedy before a national authority in order both to have his claim decided and, if appropriate, to obtain redress (see, in particular, the following judgments: *Klass and Others v. Germany*, 6 September 1978, Series A no. 28, p. 29, para. 64; *Plattform "Ärzte für das Leben" v. Austria*, 21 June 1988, Series A no. 139, p. 11, para. 25; and *Vilvarajah and Others v. the United Kingdom*, 30 October 1991, Series A no. 215, p. 39, para. 122).

47. The conclusions in paragraphs 33 and 38 above do not mean that the allegations of failure to comply with Article 2 of Protocol No. 1 (P1-2) and Article 9 of the Convention (art. 9) were not arguable. The Court accepts that they were. The applicants were therefore entitled to have a remedy in order to raise their allegations. On the other hand, as regards the complaint under Article 3 of the Convention (art. 3), on which Miss Valsamis did not expand, the Court considers that it contains no arguable allegation of a breach (see, *mutatis mutandis*, the *Powell and Rayner v. the United Kingdom* judgment of 21 February 1990, Series A no. 172, pp. 14-15, paras. 31-33).

48. It must accordingly be determined whether Greece's legal order afforded the applicants an effective remedy within the meaning of Article 13 of the Convention (art. 13) that enabled them to put forward their arguable complaints and obtain redress.

It was common ground that it was not possible to apply to the administrative courts for judicial review. That being so, the applicants could not obtain a judicial decision that the disciplinary measure of

suspension from school was unlawful. Such a decision, however, is a prerequisite for submitting a claim for compensation (see paragraph 17 above). The actions for damages referred to in Article 57 of the Civil Code and section 105 of the Introductory Law to the Civil Code were therefore of no avail to them. As to the other remedies relied on, the Government cited no instance of their use similar to the present case, and their effectiveness has accordingly not been established.

49. Like the Commission, the Court thus finds, having regard to all the circumstances of the case, that the applicants did not have an effective remedy before a national authority in order to raise the complaints they later submitted at Strasbourg. There has consequently been a breach of Article 13 of the Convention taken together with Article 2 of Protocol No. 1 and Article 9 of the Convention (art. 13+P1-2, art. 13+9), but not taken together with Article 3 of the Convention (art. 13+3).

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT

1. Holds by seven votes to two that there has not been a breach of Article 2 of Protocol No. 1 (P1-2);
2. Holds by seven votes to two that there has not been a breach of Article 9 of the Convention (art. 9);
3. Holds unanimously that there has not been a breach of Article 3 of the Convention (art. 3);
4. Holds unanimously that there has been a breach of Article 13 of the Convention taken together with Article 2 of Protocol No. 1 and Article 9 of the Convention (art. 13+P1-2, art. 13+9), but not taken together with Article 3 of the Convention (art. 13+3);
5. Holds unanimously that this judgment in itself constitutes sufficient just satisfaction for the alleged non-pecuniary damage;
6. Holds unanimously that the respondent State is to pay the applicants, within three months, 600,000 (six hundred thousand) drachmas for costs and expenses, on which sum simple interest at an annual rate of 6% shall be payable from the expiry of the above-mentioned three months until settlement.

(Omissis)

TSIRLIS AND KOULOUMPAS c. GRECIA¹⁵
29 maggio 1997 – Camera – Ricc. 19233/91,19234/91
Pres. Ryssdal, Gölcüklü, Valticos, Pekkanen, Loizou, Baka, Gotchev,
Kuris, Lohmus

* * *

Dispositivo

– unanimità: violazione dell'art. 5.1 e dell'art. 5.5; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 9, considerato isolatamente o in combinato disposto con l'art. 14; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo degli artt. 6.1 e 13; nessuna violazione dell'art. 3

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(Omissis)

AS TO THE FACTS

I. The circumstances of the case

6. The applicants were born in 1964 and live in Thiva, Beotia.

A. The case of Mr Tsirlis

7. On 4 November 1987 Mr Tsirlis was appointed religious minister by the Central Congregation of the Christian Jehovah's Witnesses of Greece. He was given authority, inter alia, to perform wedding ceremonies between persons of that faith and to notify such weddings to the competent registry offices. By letter of 20 November 1987 the Prefecture of Eastern Attica notified the registry offices of Eastern Attica of his appointment.

8. On 13 February 1990 the applicant lodged an application with the Recruitment Office of Eastern Attica ("the Recruitment Office") to be exempted from military service in accordance with section 6 of Law no. 1763/1988 ("the 1988 Law"), which grants such a right to all ministers of "known religions". On 28 February 1990 the Recruitment Office rejected the application on the ground that Jehovah's Witnesses were not a "known religion". The applicant immediately lodged an appeal with the Director for Recruitment at the General Headquarters for National Defence ("the Director for Recruitment").

9. While that appeal was pending, the applicant was ordered by the Recruitment Office to report for duty at a military training centre in Rethymnon on 6 March 1990. The applicant presented himself at the Rethymnon centre, as ordered, but refused to join his unit, invoking his status as a minister of a "known religion". He also refused to wear a military uniform as ordered by a military officer. He was arrested, charged with insubordination (see paragraph 45 below) and detained pending trial.

10. On 22 March 1990 the Director for Recruitment rejected the applicant's appeal against the Recruitment Office's decision, on the ground that Jehovah's Witnesses were not a "known religion".

11. On 30 April 1990 the Canea Permanent Army Tribunal (Diarkes Stratodikio), composed of two military judges and three ordinary military officers, examined the criminal charges against the applicant. Mr Tsirlis claimed that he was innocent on the ground that he was a minister of a "known religion" exempted from military service. At the end of the hearing the President of the tribunal put the following question to its members: "Is [the applicant], who is a Jehovah's Witness, guilty of having refused to obey, while serving in the military, an order given by his commanding officer to perform a certain duty, namely collecting articles of clothing necessary for his training as an unarmed soldier, on the ground that the reli-

¹⁵ *Fattispecie*: i ricorrenti, ministri di culto dei Testimoni di Geova, lamentavano diverse violazioni della Convenzione per essere stati condannati a pena detentiva dopo aver rifiutato di svolgere il servizio militare, nonostante vi avessero diritto secondo giurisprudenza consolidata.

gious convictions of Jehovah's Witnesses did not permit him to do so?". The tribunal unanimously answered the question in the affirmative, found the applicant guilty of insubordination and sentenced him to four years' imprisonment, from which it deducted the period he had spent in detention pending trial.

12. On 4 May 1990 the applicant appealed against that decision to the Military Appeal Court (Anatheoritiko Dikastirio).

13. On 21 May 1990 the applicant brought proceedings in the Supreme Administrative Court (Symvoulío tis Epikratias) to have the Director for Recruitment's decision of 22 March 1990 quashed. He asked, among other things, to be treated like other religious ministers.

14. On 19 June 1990 the applicant's appeal came up for hearing before the Military Appeal Court, a court composed of five military judges. The defence sought the applicant's acquittal or, alternatively, an adjournment of the hearing pending the Supreme Administrative Court's decision on his administrative appeal. The defence also applied for the applicant's provisional release. The military court decided to adjourn the hearing to a date to be fixed by the prosecutor (Epitropos), in order to enable the latter to produce a copy of the applicant's original application for an exemption and of the Director for Recruitment's final decision on it. It further ruled that the applicant should not be provisionally released.

15. On 12 September 1990 the applicant requested the Supreme Administrative Court to order a stay of execution of the Director for Recruitment's decision refusing to exempt him from military service.

16. On 29 November 1990 the applicant's appeal came up again for hearing before the Military Appeal Court. In the meantime the Fourth Division of the Supreme Administrative Court had delivered judgment no. 3601/90, in which the right of Jehovah's Witnesses ministers of religion to be exempted from military service had been expressly upheld (see paragraph 44 below). The prosecutor requested an adjournment of the hearing with a view to obtaining the opinion of the Director for Recruitment on the following matter: "Is the accused under an obligation to perform military service in the light of judgment no. 3601/90 of the Fourth Division of the Supreme Administrative Court, which quashed a decision of the Director for Recruitment at the General Headquarters for National Defence, who had rejected an application for exemption from military service lodged by another accused person who was a religious minister of the Central Congregation of the Christian Jehovah's Witnesses ...?"

17. The prosecutor further submitted that the applicant should remain in custody. The defence agreed to the hearing being adjourned and considered that the question of the applicant's provisional release "should be left to the court's discretion". The court granted the prosecution's application and ordered that the applicant should not be provisionally released.

18. On 16 April 1991 the applicant's appeal came up for hearing for the third time before the Military Appeal Court. A hearing had been fixed on the same day in the action the applicant had brought in the Supreme Administrative Court to have the Director for Recruitment's decision of 22 March 1990 quashed.

19. The prosecutor at the Military Appeal Court proposed adjourning the hearing of the applicant's criminal appeal pending the Supreme Administrative Court's decision. He also submitted that the applicant should remain in custody. The defence considered that the first matter should be left to the court's discretion but made an application for the applicant's provisional release.

20. The court decided to adjourn the hearing in order to obtain the opinion of the Director for Recruitment on the following question: "Was the accused exempted from the obligation to report for duty in the light of his purported status of religious minister?" It further ordered that the applicant should remain in custody.

21. On 24 April 1991 the Supreme Administrative Court quashed the Director for Recruitment's decision of 22 March 1990 on the ground that Jehovah's Witnesses were a "known religion" and the administrative authorities had not challenged the evidence produced by the applicant that he was a minister of that religion.

22. On 8 May 1991 a three-member committee of the Supreme Administrative Court decided that in the circumstances there was no need to rule on the applicant's petition for a stay of execution of the Director for Recruitment's decision.

23. On 30 May 1991 the Military Appeal Court considered the applicant's appeal against the Canea Permanent Army Tribunal's judgment of 30 April 1990. The issue before the court, as formulated by its President, was the following: "Is [the applicant], a member of the religious sect of Jehovah's Witnesses, guilty of having refused to obey, while serving in the military, an order given by his commanding officer to perform a certain duty, namely collecting articles of clothing necessary for his training as an unarmed soldier, on the ground that the religious convictions of Jehovah's Witnesses did not permit him to do so?"

24. Having heard the evidence and the parties' submissions on the question of the applicant's guilt, the court withdrew for deliberations. After the deliberations the President announced the verdict. The applicant was acquitted, by three votes to two, on the ground that "there was no act" of insubordination. The dissenting judges considered that "the accused [was] not a religious minister". The following order

was attached to the court's verdict and read out together with it: "The State is under no obligation to compensate the applicant for his detention between 6 March 1990 and 30 May 1991, because his detention was due to his own gross negligence."

25. The applicant was immediately released and was provisionally discharged from the armed forces on the basis that he was a minister of religion.

B. The case of Mr Kouloumpas

26. On 4 November 1987 Mr Kouloumpas was appointed religious minister by the Central Congregation of the Christian Jehovah's Witnesses of Greece. He was given authority, inter alia, to perform wedding ceremonies between persons of that faith and to notify such weddings to the competent registry offices. By letter of 20 November 1987 the Prefecture of Eastern Attica notified the registry offices of Eastern Attica of his appointment.

27. On 29 November 1989 the applicant lodged an application with the Patras Recruitment Office ("the Recruitment Office") to be exempted from military service in accordance with section 6 of the 1988 Law. On 1 March 1990 the Recruitment Office rejected the application on the ground that Jehovah's Witnesses were not a "known religion". The applicant immediately lodged an appeal with the Director for Recruitment.

28. While that appeal was pending, the applicant was ordered by the Recruitment Office to report for duty at a military training centre in Sparta on 6 March 1990. The applicant presented himself at the Sparta centre, as ordered, but refused to join his unit, invoking his status as a minister of a "known religion". He also refused to wear a military uniform as ordered by a military officer. He was arrested, charged with insubordination (see paragraph 45 below) and detained pending trial.

29. On 6 April 1990 the Director for Recruitment rejected the applicant's appeal against the Recruitment Office's decision, on the ground that Jehovah's Witnesses were not a "known religion".

30. On 21 May 1990 the applicant brought proceedings in the Supreme Administrative Court to have the Director for Recruitment's decision of 6 April 1990 quashed. He asked, among other things, to be treated like other religious ministers.

31. On 30 May 1990 the Athens Permanent Army Tribunal, composed of one military judge and four ordinary military officers, examined the criminal charges against the applicant. Mr Kouloumpas claimed that he was innocent on the ground that he was a minister of a "known religion" exempted from military service. At the end of the hearing the President of the tribunal put the following question to its members: "Is [the applicant], who is a Jehovah's Witness, guilty of having refused to obey, while serving in the military, an order given by his commanding officer to perform a certain duty, namely collecting articles of clothing necessary for his training as an unarmed soldier, on the ground that the religious convictions of Jehovah's Witnesses did not permit him to do so?". The tribunal unanimously answered the question in the affirmative, found the applicant guilty of insubordination and sentenced him to four years' imprisonment, from which it deducted the period he had spent in detention pending trial.

32. On 1 June 1990 the applicant appealed against that decision to the Military Appeal Court.

33. On 12 July 1990 the applicant's appeal came up for hearing before the Military Appeal Court. The defence sought the applicant's acquittal or, alternatively, an adjournment of the hearing pending the Supreme Administrative Court's decision on his administrative appeal. The court decided to adjourn the hearing to a date to be fixed by the prosecutor, in order to enable the latter to produce copies of certain documents from the Ministry of Education and the Holy Synod of the Orthodox Church of Greece which had been relied on by the military authorities to refuse the applicant's application for exemption. The court further accepted the submission of both the prosecution and the defence that the applicant should not be provisionally released.

34. On 12 September 1990 the applicant requested the Supreme Administrative Court to order a stay of execution of the Director for Recruitment's decision refusing to exempt him from military service.

35. On 27 November 1990 the applicant's appeal came up again for hearing before the Military Appeal Court. In the meantime the Fourth Division of the Supreme Administrative Court had delivered judgment no. 3601/90, in which the right of Jehovah's Witnesses ministers of religion to be exempted from military service had been expressly upheld (see paragraph 44 below). The prosecutor requested an adjournment of the hearing with a view to obtaining the opinion of the Director for Recruitment on the following matter: "Is the accused under an obligation to perform military service in the light of judgment no. 3601/90 of the Fourth Division of the Supreme Administrative Court, which quashed a decision of the Director for Recruitment at the General Headquarters for National Defence, who had rejected an application for exemption from military service lodged by another accused person who was a religious minister of the Central Congregation of the Christian Jehovah's Witnesses ...?"

36. The prosecutor further submitted that the applicant should remain in custody. The defence requested the applicant's provisional release. The court granted the prosecution's application and ordered that the applicant should not be provisionally released.

37. On 7 March 1991 the applicant's appeal came up for hearing for the third time before the Military Appeal Court. The prosecutor sought an adjournment of the hearing on the ground that the Director for Recruitment should give his opinion on the following matter: "Is the accused already exempted from the obligation to perform military service in view of the proceedings he has brought in the Supreme Administrative Court?" He also submitted that the applicant should remain in custody. Despite the applicant's opposition, the court granted both applications.

38. On 24 April 1991 the Supreme Administrative Court quashed the Director for Recruitment's decision refusing the applicant's application for exemption on the ground that Jehovah's Witnesses were a "known religion" and the administrative authorities had not challenged the evidence produced by the applicant that he was a minister of that religion.

39. On 8 May 1991 a three-member committee of the Supreme Administrative Court decided that in the circumstances there was no need to rule on the applicant's petition for a stay of execution of the Director for Recruitment's decision.

40. On 29 May 1991 the Military Appeal Court considered the applicant's appeal against the Athens Permanent Army Tribunal's judgment of 30 May 1990. The issue before the court, as formulated by its President, was the following: "Is [the applicant], a member of the religious sect of Jehovah's Witnesses, guilty of having refused to obey, while serving in the military, an order given by his commanding officer to perform a certain duty, that is to collect articles of clothing necessary for his training as an unarmed soldier, on the ground that the religious convictions of Jehovah's Witnesses did not permit him to do so?"

41. Having heard the evidence and the parties' submissions on the question of the applicant's guilt, the court withdrew for deliberations. After the deliberations the President announced the verdict. The applicant was acquitted, by three votes to two, on the ground that "there was no act" of insubordination. The dissenting judges considered that "the accused [was] not a religious minister". The following order was attached to the tribunal's verdict and read out together with it: "The State is under no obligation to compensate the applicant for his detention between 6 March 1990 and 29 May 1991, because his detention was due to his own gross negligence."

42. The applicant was immediately released and was provisionally discharged from the armed forces on the basis that he was a minister of religion.

(Omissis)

AS TO THE LAW

I. ALLEGED VIOLATIONS OF ARTICLE 5 OF THE CONVENTION (art. 5)

A. Paragraph 1 (art. 5-1)

(Omissis)

59. The Court notes that section 6 of the 1988 Law refers to ministers of all "known religions". As early as 1975, the Supreme Administrative Court acknowledged that the Jehovah's Witnesses were to be considered as such, and this case-law could unquestionably be regarded as established by 1990 (see paragraph 44 above). It was not disputed throughout the domestic proceedings that the applicants were ministers of that religion. However, in deciding on the issue of the applicants' criminal liability, and thus on the lawfulness of their detention, the military authorities blatantly ignored this case-law. As a result, Mr Tsirlis and Mr Kouloumpas spent thirteen and twelve months in detention respectively.

60. Furthermore, the relevant authorities' persistence not to recognise Jehovah's Witnesses as a "known religion" and the disregard of the applicants' right to liberty that followed, were of a discriminatory nature when contrasted with the way in which ministers of the Greek Orthodox Church obtain exemption (see paragraph 43 above).

61. It is no answer to these failings that, as the Government have submitted, the question of the applicants' position as ministers of religion lay outside the scope of the case before the military courts, whose jurisdiction only extended itself to the alleged offence of insubordination (see paragraph 54 above). In the first place, it is clear from the repeated adjournments of the applicants' cases by the Military Appeal Court in order to clarify whether Jehovah's Witnesses ministers were under an obligation to perform military service (see paragraphs 16, 20, 35 and 37 above) that this latter issue was of central im-

portance to the appeals. In the second place, the appellate courts acquitted the applicants immediately after the Supreme Administrative Court had quashed the Director for Recruitment's decision not to grant exemption from military duties on the grounds that the applicants were ministers of a "known religion".

62. Against this background, the Court finds that the applicants' detention following their conviction on charges of insubordination had no basis under domestic law and was arbitrary. It cannot accordingly be considered to have been "lawful" for the purposes of Article 5 para. 1 (art. 5-1).

63. In conclusion, there has been a violation of Article 5 para. 1 of the Convention (art. 5-1).

(Omissis)

II. ALLEGED VIOLATIONS OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION, TAKEN ALONE AND IN CONJUNCTION WITH ARTICLE 14 (art. 9, art. 14+9)

67. The applicants further complained that they had to spend lengthy periods in detention before obtaining exemption from military service exclusively on account of their being members of the religious minority of the Jehovah's Witnesses. In their submission, these complaints raised issues under Article 9 of the Convention, both taken alone (art. 9) and in conjunction with Article 14 (art. 14+9). These provisions (art. 9, art. 14) read as follows:

(Omissis)

68. In respect of their complaint under Article 9 (art. 9), the applicants contended that during the time spent in detention they had been deprived of their right to exercise their duties as religious ministers. Under Article 9 read in conjunction with Article 14 of the Convention (art. 14+9), the applicants, with whom the Commission agreed, further alleged that under section 6 of the 1988 Law all ministers of known religions have the right to be exempted from military service. However, while the ministers of the dominant Greek Orthodox Church obtain exemption without difficulty, they were detained for thirteen and twelve months respectively pending the outcome of the administrative proceedings.

69. By way of preliminary objections, the Government maintained that the applicants' complaints under this head were introduced well after the six-month period set out in Article 26 of the Convention (art. 26) and that the relevant Convention provisions were never invoked in the domestic proceedings. As to the merits, they submitted that no provision in the Convention requires a Contracting Party to grant exemption from military service on grounds of religious conscience. In any event, the Convention's system of control being by virtue of Article 26 (art. 26) of a subsidiary nature, no violation of its provisions can be found where redress has been obtained from the national authorities. The requirements of the Convention were therefore fulfilled with the final decisions of the Supreme Administrative Court.

70. The Court observes that at the centre of the present complaints lies the issue of the applicants' detention pending the administrative decision on their applications for exemption. Having found that the applicants' detention was arbitrary and hence unlawful for the purposes of Article 5 para. 1 of the Convention (art. 5-1) (see paragraphs 60 and 62 above), the Court does not consider it necessary to examine the same facts also from the angle of Article 9, either taken alone (art. 9) or in conjunction with Article 14 of the Convention (art. 14+9).

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Holds that there has been a violation of Article 5 para. 1 of the Convention (art. 5-1);
2. Holds that there has been a violation of Article 5 para. 5 of the Convention (art. 5-5);
3. Holds that it is not necessary to examine whether there has been a violation of Article 9, either taken alone (art. 9) or in conjunction with Article 14 of the Convention (art. 14+9);
4. Holds that it is not necessary to examine whether there has been a violation of either Article 6 para. 1 or 13 of the Convention (art. 6-1, art. 13);
5. Holds that there has been no violation of Article 3 of the Convention (art. 3);
6. Holds

(a) that the respondent State is to pay, within three months, 8,000,000 (eight million) drachmas to Mr Tsirlis, and 7,300,000 (seven million three hundred thousand) drachmas to Mr Kouloumpas, in respect of both pecuniary and non-pecuniary damage; and a global sum of 2,000,000 (two million) drachmas in respect of costs and expenses;

(b) that simple interest at an annual rate of 6% shall be payable from the expiry of the above-mentioned three months until settlement;

7. Dismisses the remainder of the claim for just satisfaction.

(Omissis)

KALAÇ c. TURCHIA¹⁶
1 luglio 1997 – Camera – Ric. 20704/92
Pres. Ryssdal, Gölcüklü, Pettiti, Russo, Spielmann, Foighel,
Freeland, Baka, Gotchev

* * *

Dispositivo:

– unanimità: nessuna violazione dell'art. 9

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(Omissis)

AS TO THE FACTS

I. Circumstances of the case

7. Mr Faruk Kalaç, a Turkish citizen born in 1939, pursued a career as judge advocate in the air force. In 1990 he was serving, with the rank of group captain, as the high command's director of legal affairs.

8. By an order of 1 August 1990 the Supreme Military Council (Yüksek Askeri Sûrasi), composed of the Prime Minister, the Minister of Defence, the Chief of Staff and the eleven highest-ranking generals in the armed forces, ordered the compulsory retirement of three officers, including Mr Kalaç, and twenty-eight non-commissioned officers for breaches of discipline and scandalous conduct. The decision, which was based on section 50 (c) of the Military Personnel Act, section 22 (c) of the Military Legal Service Act and Article 99 (e) of the Regulations on assessment of officers and non-commissioned officers, made the specific criticism, in the applicant's case, that his conduct and attitude "revealed that he had adopted unlawful fundamentalist opinions".

9. In a decision of 22 August 1990 the President of the Republic, the Prime Minister and the Minister of Defence approved the above order, which was served on the applicant on 3 September. The Minister of Defence ordered the forfeiture of the applicant's social security (health insurance) card, his military identity card and his licence to bear arms.

10. On 21 September 1990 Mr Kalaç asked the Supreme Administrative Court of the Armed Forces (Askeri Yüksek idare Mahkemesi) to set aside the order of 1 August 1990 and the measures ordered by the Ministry of Defence.

11. In a judgment of 30 May 1991 the Supreme Administrative Court of the Armed Forces ruled by four votes to three that it did not have jurisdiction to entertain the application to set aside the order of 1 August 1990, on the ground that under Article 125 of the Constitution the decisions of the Supreme Military Council were final and not subject to judicial review. In that connection it observed that under the Military Legal Service Act members of the military legal service had the status of military personnel. Their compulsory retirement for breaches of discipline was regulated in the same manner as that of other army officers.

In their dissenting opinion the three members of the minority referred to the principle of the independence of the judiciary enunciated in Article 139 of the Constitution. They expressed the view that security of tenure for both civilian and military judges, which was protected by that Article, formed a *lex specialis* in relation to the other provisions of the Constitution and that decisions of the Supreme Military Council which infringed that principle should therefore be subject to review by the Supreme Administrative Court of the Armed Forces. The court set aside, however, the refusal to issue social security cards to the applicant and his family.

12. On 9 January 1992 the court dismissed an application for rectification lodged by Mr Kalaç.

¹⁶ *Fattispecie*: il ricorrente, musulmano osservante e ufficiale dell'aeronautica, riteneva che il proprio prepensionamento obbligatorio, impostogli per ritenute violazioni disciplinari legate alla sua appartenenza a un movimento religioso musulmano di ispirazione fondamentalista, costituisse violazione del diritto di libertà di coscienza.

(*Omissis*)

AS TO THE LAW

(*Omissis*)

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION (art. 9)

(*Omissis*)

B. Merits of the complaint

24. The applicant submitted that his compulsory retirement from his judge advocate's post infringed his freedom of religion on the ground that it was based on his religious beliefs and practices. He relied on Article 9 of the Convention (art. 9), which provides:

(*Omissis*)

The applicant argued that domestic law gave no indication of what the expression "unlawful fundamentalist opinions", given as grounds for his compulsory retirement (see paragraph 8 above), should be understood to mean. As a practising Muslim, he prayed five times a day and kept the fast of Ramadan. The documents produced by the Government for the first time when the proceedings were already before the Court did not constitute evidence of his alleged membership of the Muslim fundamentalist Süleyman sect (Süleymancilik tarikati), whose existence he had been unaware of. Moreover, the Supreme Military Council's decision infringed the principle of judges' security of tenure, which was set forth in Article 139 of the Constitution.

25. The Government argued that the question whether Mr Kalaç should be allowed to remain a member of the armed forces lay at the heart of the problem submitted to the Court. His compulsory retirement was not an interference with his freedom of conscience, religion or belief but was intended to remove from the military legal service a person who had manifested his lack of loyalty to the foundation of the Turkish nation, namely secularism, which it was the task of the armed forces to guarantee. The applicant belonged to the Süleyman sect, as a matter of fact, if not formally, and participated in the activities of the Süleyman community, which was known to have unlawful fundamentalist tendencies. Various documents annexed to the memorial to the Court showed that the applicant had given it legal assistance, had taken part in training sessions and had intervened on a number of occasions in the appointment of servicemen who were members of the sect. On the basis of those documents, a committee of five officers drawn from the highest echelons of the military had concluded that by taking and carrying out instructions from the leaders of the sect Group Captain Kalaç had breached military discipline and should accordingly be compulsorily retired pursuant to section 50 (c) of the Military Personnel Act. The Supreme Military Council had based its decision on this opinion, which had been approved by the high command and the air force chief of staff.

Lastly, facilities to practise one's religion within the armed forces were provided in Turkey for both Muslims and the adherents of other faiths. However, the protection of Article 9 (art. 9) could not extend, in the case of a serviceman, to membership of a fundamentalist movement, in so far as its members' activities were likely to upset the army's hierarchical equilibrium.

26. The Commission, basing its opinion on the documents submitted to it by the Government, took the view that the applicant's compulsory retirement constituted interference with the right guaranteed by Article 9 para. 1 (art. 9-1) and concluded that there had been a breach of that provision (art. 9-1) on the ground that the interference in question was not prescribed by law within the meaning of the second paragraph (art. 9-2), finding that the relevant provisions did not afford adequate protection against arbitrary decisions. The Delegate observed that, in support of their memorial to the Court, the Government had produced documents which, during the proceedings before the Commission, had been said to be "secret in the interests of national security". In any event, these documents did not support the argument that Mr Kalaç had any links with a sect.

27. The Court reiterates that while religious freedom is primarily a matter of individual conscience, it also implies, inter alia, freedom to manifest one's religion not only in community with others, in public and within the circle of those whose faith one shares, but also alone and in private (see the *Kokinakis v. Greece* judgment of 25 May 1993, Series A no. 260-A, p. 17, para. 31). Article 9 (art. 9) lists a number of forms which manifestation of one's religion or belief may take, namely worship, teaching, practice and observance. Nevertheless, Article 9 (art. 9) does not protect every act motivated or inspired by a religion or belief. Moreover, in exercising his freedom to manifest his religion, an individual may

need to take his specific situation into account.

28. In choosing to pursue a military career Mr Kalaç was accepting of his own accord a system of military discipline that by its very nature implied the possibility of placing on certain of the rights and freedoms of members of the armed forces limitations incapable of being imposed on civilians (see the *Engel and Others v. the Netherlands* judgment of 8 June 1976, Series A no. 22, p. 24, para. 57). States may adopt for their armies disciplinary regulations forbidding this or that type of conduct, in particular an attitude inimical to an established order reflecting the requirements of military service.

29. It is not contested that the applicant, within the limits imposed by the requirements of military life, was able to fulfil the obligations which constitute the normal forms through which a Muslim practises his religion. For example, he was in particular permitted to pray five times a day and to perform his other religious duties, such as keeping the fast of Ramadan and attending Friday prayers at the mosque.

30. The Supreme Military Council's order was, moreover, not based on Group Captain Kalaç's religious opinions and beliefs or the way he had performed his religious duties but on his conduct and attitude (see paragraphs 8 and 25 above). According to the Turkish authorities, this conduct breached military discipline and infringed the principle of secularism.

31. The Court accordingly concludes that the applicant's compulsory retirement did not amount to an interference with the right guaranteed by Article 9 (art. 9) since it was not prompted by the way the applicant manifested his religion.

There has therefore been no breach of Article 9 (art. 9).

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Dismisses the Government's preliminary objection;
2. Holds that there has been no breach of Article 9 of the Convention (art. 9).

(Omissis)

CANEA CATHOLIC CHURCH c. GRECIA¹⁷
16 dicembre 1997 – Camera – Ric. 25528/94
Pres. Bernhardt, Gölcüklü, Spielmann, De Meyer, Valticos,
Pekkanen, Loizou, Baka, Wildhaber

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione dell'art. 6.1 e dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 6.1; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo degli artt. 9 e 1, Prot. 1, entrambi considerati isolatamente e in combinato disposto con l'art. 14

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(Omissis)

AS TO THE LAW

(Omissis)

III. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 6 § 1 OF THE CONVENTION

1. The relevant part of Article 6 § 1 of the Convention reads as follows: “In the determination of his civil rights and obligations ..., everyone is entitled to a ... hearing... by [a] ... tribunal ...”

2. The applicant church alleged that the Court of Cassation's judgment had been an unexpected and unjustified reversal of case-law going back more than a century in which the legal personality of the Catholic Church in general or the various parish churches in particular had never been called in question; the judgment had also evidenced a selective and partial administration of justice as it had permanently deprived the applicant church of the right to take legal proceedings to protect its property, on the sole ground that the church served the Catholic faith.

In its submission, a church, of whatever denomination, should enjoy protection appropriate to its nature and to the purpose for which it was intended. By virtue of the act of its foundation according to the rules of the religion to which it was dedicated, a church like the applicant church had the continuity which the law normally ascribed to legal persons; it therefore did not need to produce a document proving that it had acquired legal personality in accordance with the formalities laid down by law before the Civil Code was introduced in Greece or thereafter and constituting recognition of an association, non-commercial partnership or a foundation as a legal person.

In short, the applicant church, like all the other churches existing in Greece before the Civil Code was brought in, had legal personality *sui generis*.

3. The Government maintained that the applicant church had not *ipso facto* acquired legal personality, because it had not complied with the relevant national legislation. Nor was legal personality conferred on it by the Third Protocol of London, because the Catholic Church of the Virgin Mary had been reopened in 1879, that is to say after the adoption of that protocol, at a time when Crete belonged to the Ottoman Empire; in any case, the protocol only guaranteed religious freedom of minorities and did not settle the question of relations between the Catholic Church established in Greece and the State.

Certainly political, religious or other groups were free to determine their own internal management and organisation, but as regards their relations with the State, it was obvious that they had to comply with national legislation. Only theocracies allowed the representatives of the Church to ignore secular laws and gave the Church temporal powers in defiance of the law. It was inconceivable that Orthodox priests or leaders of other faiths and sects should quite simply be able, on their own authority, to disregard provisions making it necessary for that type of legal personality to be registered.

Greek law afforded religious communities a sufficient number of possibilities for organising their

¹⁷ *Fattispecie*: la Chiesa cattolica ricorrente lamentava di non aver potuto agire giudizialmente a tutela dei propri possedimenti immobiliari, come conseguenza del mancato riconoscimento della propria personalità giuridica.

activities and accordingly for fully and efficiently managing their relations with the outside world, and in particular invoking the aid of the courts to protect such of their property as was intended to provide financial support for their objectives or was used for worship. Religious communities were thereby empowered to set up, on their own initiative, separate, independent legal entities like the associations, religious foundations and partnerships referred to in Article 784 of the Civil Code or, if they did not wish to do so, to operate as unions of persons and protect their property by virtue of that status (Article 61 of the Civil Code and Article 62 of the Code of Civil Procedure).

The fact that the applicant church had chosen the wrong means for maintaining that it had acquired legal personality was the sole responsibility of the religious community to which it belonged, and any adverse consequences for its interests – which were, at all events, provisional as all the above-mentioned possibilities still remained open to it – could not be imputed to the State.

4. The Commission, having expressed the opinion that there had been a violation of Article 9 of the Convention taken together with Article 14, did not consider it necessary to consider the case under Article 6.

5. In the *Golder v. the United Kingdom* judgment of 21 February 1975 and the *Ashingdane v. the United Kingdom* judgment of 28 May 1985 (Series A no. 18, p. 18, § 36, and no. 93, pp. 24–25, § 57) the Court held that Article 6 § 1 secures to everyone the right to have any claim relating to his civil rights and obligations brought before a court or tribunal; in this way the Article embodies the “right to a court”, of which the right of access, that is the right to institute proceedings before courts in civil matters, constitutes one aspect.

The right is not, however, an absolute one; since, by its very nature, it calls for regulation by the State, it may be subject to limitations, although these must not restrict or reduce access in such a way or to such an extent that the very essence of the right is impaired.

6. It is apparent from the evidence before the Court that the legal personality of the Greek Catholic Church and of the various parish churches has never been called in question since the creation of the Greek State either by the administrative authorities or by the courts. Those churches – including the applicant church – have in their own name acquired, used and freely transferred movable and immovable property, concluded contracts and taken part in, among others, notarial transactions, whose validity has always been recognised. As regards taxation, they have also enjoyed the exemptions provided in Greek legislation on charitable foundations and non-profit-making associations (see paragraphs 21 and 24 above).

7. The Court cannot accept the Government’s argument that the applicant church should have carried out the formalities necessary for acquiring one or other form of legal personality provided for in the Civil Code as there was nothing to suggest that it would one day be deprived of access to a court in order to defend its civil rights. Settled case-law and administrative practice had, over the course of the years, created legal certainty, both in property matters and as regards the representation of the various Catholic parish churches in legal proceedings, and the applicant church could reasonably rely on that. In this connection, the Court notes that in the instant case the Canea District Court gave no consideration to the question of legal personality (see paragraph 9 above) and the reporting judge of the Court of Cassation – relying on the well-established case-law – had invited that court to quash the judgment of the Court of First Instance sitting as an appellate court (see paragraph 12 above).

As to the possibility – which the Government maintained still existed – of the applicant church’s acquiring such a personality or constituting itself as a union of persons in order to be able to bring or defend legal proceedings in the future, in accordance with Article 62 of the Code of Civil Procedure, the Court shares the reservations expressed by counsel for the applicant church. Quite apart from the difficulties of adapting a church to that kind of structure and the procedural problems which might arise in the event of litigation, such late compliance with the relevant rules of domestic law might be interpreted as an admission that countless acts of the applicant church in the past were not valid. Furthermore, the Court of Cassation’s judgment would make it problematical to transfer the applicant church’s property to a new legal entity which would take the place of the church, hitherto the owner of its property.

8. In holding that the applicant church had no capacity to take legal proceedings, the Court of Cassation did not only penalise the failure to comply with a simple formality necessary for the protection of public order, as the Government maintained. It also imposed a real restriction on the applicant church preventing it on this particular occasion and for the future from having any dispute relating to its property rights determined by the courts; in this connection, the Court notes that on 31 May 1995 the Crete Court of Appeal, relying on the Court of Cassation’s judgment, dismissed two actions brought by the applicant church against the lessees of a business it owned, on the ground that it did not have legal personality (see paragraph 21 above).

9. Such a limitation impairs the very substance of the applicant church’s “right to a court” and therefore constitutes a breach of Article 6 § 1 of the Convention.

IV. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 14 OF THE CONVENTION TAKEN TOGETHER WITH ARTICLE 6 § 1

10. Article 14 of the Convention provides:

“The enjoyment of the rights and freedoms set forth in [the] Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.”

11. The applicant church maintained that it was the victim of discrimination incompatible with that provision, since the removal of its right to bring or defend legal proceedings was based exclusively on the criterion of religion.

12. The Government argued that no religious community in Greece was entitled to establish a legal entity automatically without complying with the laws of the State. The applicant church had not even alleged that it was a public-law entity, one of whose characteristics lay in its constitution under a law which made provision for its objects, powers and mode of administration and functioning. Even the Orthodox Church, which had existed in Greece since the first century, had not been regarded as a public-law entity *ipso jure*; its status, its organisation and everything to do with its functioning had been laid down in several enactments, the most important being Law no. 590/1977 on the Charter of the Church of Greece (see paragraph 19 above). The administrative unity of the Catholic Church was scarcely compatible with the obligations entailed in Greece by being a public-law entity like the Orthodox Church, notably acceptance of the fact that the Government, the administrative authorities and the courts played a role in the temporal organisation and running of it. Furthermore, the Church of Greece's personality in public law stemmed from the close and very old relations between it and the State, the overwhelming majority of whose citizens were of the Orthodox faith. As to the personality in public law of Greece's Jewish community, this was explained by the fact that the community was not only a religious organisation but also a union of persons who managed their own affairs and had a number of features in common, including their religion.

13. The Commission, having expressed the opinion that there had been a violation of Article 9 taken together with Article 14, did not consider it necessary to examine the case under Article 14 taken together with Article 6 of the Convention.

14. It is not for the Court to rule on the question whether personality in public law or personality in private law would be more appropriate for the applicant church or to encourage it or the Greek Government to take steps to have one or the other conferred. The Court does no more than note that the applicant church, which owns its land and buildings, has been prevented from taking legal proceedings to protect them, whereas the Orthodox Church or the Jewish community can do so in order to protect their own property without any formality or required procedure.

Having regard to its conclusion under Article 6 § 1 of the Convention, the Court considers that there has also been a breach of Article 14 taken together with Article 6 § 1 as no objective and reasonable justification for such a difference of treatment has been put forward.

V. ALLEGED VIOLATIONS OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION AND ARTICLE 1 OF PROTOCOL No. 1, EACH TAKEN ALONE OR TOGETHER WITH ARTICLE 14 OF THE CONVENTION

15. The applicant church complained of a breach of its right to freedom of religion and of its right to the peaceful enjoyment of its possessions. It relied on Article 9 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 1 respectively, each taken either alone or together with Article 14 of the Convention. Article 9 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 1 provide:

(Omissis)

Under Article 9 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 1 taken alone, the applicant church maintained that the refusal to acknowledge that it had legal personality so that it could take legal proceedings to protect its property, even if such property was not directly used for religious purposes, infringed its freedom of religion and deprived it of any possibility of applying to the courts in the event of arbitrary dispossession of its property or expropriation. Under Article 14 of the Convention taken together with the foregoing Articles, it argued that it had suffered discrimination on the ground of religion.

16. The Commission expressed the opinion that there had been a violation of Article 9 taken together with Article 14 but no violation of Article 9 taken alone, and considered it unnecessary to examine the case additionally under the other Articles.

17. Having regard to its conclusions in paragraphs 42 and 47 above, the Court holds that it is not necessary to rule on the complaints based on these Articles.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Holds that the applicant church validly applied to the Commission through Bishop Papamanolis;
2. Holds that there has been a breach of Article 6 § 1 of the Convention;
3. Holds that there has been a breach of Article 14 of the Convention taken together with Article 6 § 1;
4. Holds that it is unnecessary to rule on the complaints based on Article 9 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 1, each taken alone or combined with Article 14 of the Convention;
5. Holds
 - (a) that the respondent State is to pay the applicant church, within three months, 5,000,000 (five million) drachmas in respect of pecuniary damage and 5,908,000 (five million nine hundred and eight thousand) drachmas for costs and expenses;
 - (b) that simple interest at an annual rate of 6% shall be payable on those sums from the expiry of the above-mentioned three months until settlement.

(Omissis)

UNITED COMMUNIST PARTY OF TURKEY e altri c. TURCHIA¹⁸
30 gennaio 1998 – Grande Camera – Ric. 19392/92
Pres. Bernhardt, Gölcüklü, Matscher, Macdonald, Russo, Valticos, Palm, Foighel,
Pekkanen, Loizou, Morenilla, Freeland, Baka, Lopes Rocha, Wildhaber,
Makarczyk, Kūris, Lōhmus, Van Dijk

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione dell'art. 11; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo degli artt. 9, 10, 14, 18, 1 Prot. 1, 3 Prot. 1

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(*Omissis*)

AS TO THE FACTS

I. CIRCUMSTANCES OF THE CASE

7. The United Communist Party of Turkey (“the TBKP”), the first applicant, was a political party that was dissolved by the Constitutional Court (see paragraph 10 below). Mr Nihat Sargın and Mr Nabi Yağcı, the second and third applicants, were respectively Chairman and General Secretary of the TBKP. They live in Istanbul.

8. The TBKP was formed on 4 June 1990. On the same day, its constitution and programme were submitted to the office of Principal State Counsel at the Court of Cassation for assessment of their compatibility with the Constitution and Law no. 2820 on the regulation of political parties (“Law no. 2820” – see paragraph 12 below).

A. The application to have the TBKP dissolved

9. On 14 June 1990, when the TBKP was preparing to participate in a general election, Principal State Counsel at the Court of Cassation (“Principal State Counsel”) applied to the Constitutional Court for an order dissolving the TBKP. He accused the party of having sought to establish the domination of one social class over the others (Articles 6, 10 and 14 and former Article 68 of the Constitution and section 78 of Law no. 2820), of having incorporated the word “communist” into its name (contrary to section 96(3) of Law no. 2820), of having carried on activities likely to undermine the territorial integrity of the State and the unity of the nation (Articles 2, 3 and 66 and former Article 68 of the Constitution, and sections 78 and 81 of Law no. 2820) and of having declared itself to be the successor to a previously dissolved political party, the Turkish Workers’ Party (section 96(2) of Law no. 2820).

In support of his application Principal State Counsel relied in particular on passages from the TBKP’s programme, mainly taken from a chapter entitled “Towards a peaceful, democratic and fair solution for the Kurdish problem”; that chapter read as follows:

“The existence of the Kurds and their legitimate rights have been denied ever since the Republic was founded, although the national war of independence was waged with their support. The authorities have responded to the awakening of Kurdish national consciousness with bans, oppression and terror. Racist, militarist and chauvinistic policies have exacerbated the Kurdish problem. That fact both constitutes an obstacle to the democratisation of Turkey and serves the interests of the international

¹⁸ *Fattispecie*: il Partito ricorrente, sciolto dalla Corte costituzionale turca in virtù sia della scelta della denominazione – con riguardo all’attributo «comunista» –, sia dei propositi anticostituzionali contenuti nel programma politico – in particolare, con riferimento all’autonomia da riconoscersi alla minoranza curda – lamentava la violazione del proprio diritto di libertà di associazione.

Bibliografia essenziale: DONATI, F. – MILAZZO, P., *La dottrina del margine di apprezzamento nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo*, in *La Corte costituzionale e le Corti d’Europa*, a cura di P. FALZEA, A. SPADARO, L. VENTURA, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 65 ss., sul punto pp. 98 ss.

imperialist and militaristic forces seeking to heighten tension in the Middle East, set peoples against each other and propel Turkey into military adventures.

The Kurdish problem is a political one arising from the denial of the Kurdish people's existence, national identity and rights. It therefore cannot be resolved by oppression, terror and military means. Recourse to violence means that the right to self-determination, which is a natural and inalienable right of all peoples, is not exercised jointly, but separately and unilaterally. The remedy for this problem is political. If the oppression of the Kurdish people and discrimination against them are to end, Turks and Kurds must unite. The TBKP will strive for a peaceful, democratic and fair solution of the Kurdish problem, so that the Kurdish and Turkish peoples may live together of their free will within the borders of the Turkish Republic, on the basis of equal rights and with a view to democratic restructuring founded on their common interests.

The solution of the Kurdish problem must be based on the free will of the Kurds and take into account the common interests of the Turkish and Kurdish nations and contribute to the democratisation of Turkey and peace in the Middle East.

A solution to the Kurdish problem will only be found if the parties concerned are able to express their opinions freely, if they agree not to resort to violence in any form in order to resolve the problem and if they are able to take part in politics with their own national identity.

The solution of the Kurdish problem will require time. In the immediate future, priority must be given to ending military and political pressure on the Kurds, protecting the lives of Kurdish citizens, bringing the state of emergency to an end, abandoning the 'village guards' system and lifting bans on the Kurdish language and Kurdish culture. The problem should be freely discussed. The existence of the Kurds must be acknowledged in the Constitution.

Without a solution of the Kurdish problem, democratic renewal cannot take place in Turkey. Any solution will entail a fight for the democratisation of Turkey."

Two other passages relied on by Principal State Counsel read as follows:

"... the United Communist Party of Turkey is the party of the working class, formed from the merger of the Turkish Workers' Party and the Turkish Communist Party.

...

The cultural revival will be fashioned by, on the one hand, the reciprocal influence of contemporary universal culture and, on the other, Turkish and Kurdish national values, the heritage of the Anatolian civilisations, the humanist elements of Islamic culture and all the values developed by our people in their effort to evolve with their times."

The Turkish Workers' Party referred to above had been dissolved on 16 October 1981 on grounds similar to those relied on against the TBKP.

B. Dissolution of the TBKP

10. On 16 July 1991 the Constitutional Court made an order dissolving the TBKP, which entailed ipso jure the liquidation of the party and the transfer of its assets to the Treasury, in accordance with section 107(1) of Law no. 2820. The order was published in the Official Gazette on 28 January 1992. As a consequence, the founders and managers of the party were banned from holding similar office in any other political body (Article 69 of the Constitution and section 95(1) of Law no. 2820 – see paragraph 11 below).

The Constitutional Court firstly rejected the submission that the TBKP maintained that one social class, the proletariat, was superior to the others. Referring to the party's constitution, modern works on Marxist ideology and contemporary political ideas, it held that the TBKP satisfied the requirements of democracy, which was based on political pluralism, universal suffrage and freedom to take part in politics.

The court also rejected the argument, based on section 96(2) of Law no. 2820, that no political party may claim to be the successor to a party that has previously been dissolved. In its view, it was entirely natural and consistent with the concept of democracy for a political party to claim the cultural heritage of past movements and currents of political thought. The TBKP had accordingly not infringed the provision relied on by reason only of its intention of drawing on the experience and achievements of Marxist institutions.

The Constitutional Court went on to hold that the mere fact that a political party included in its name a word prohibited by section 96(3) of Law no. 2820, as the TBKP had done in the present case, sufficed to trigger the application of that provision and consequently to entail the dissolution of the party concerned.

As to the allegation that the TBKP's constitution and programme contained statements likely to undermine the territorial integrity of the State and the unity of the nation, the Constitutional Court noted, *inter alia*, that those documents referred to two nations: the Kurdish nation and the Turkish nation. But it

could not be accepted that there were two nations within the Republic of Turkey, whose citizens, whatever their ethnic origin, had Turkish nationality. In reality the proposals in the party constitution covering support for non-Turkish languages and cultures were intended to create minorities, to the detriment of the unity of the Turkish nation.

Reiterating that self-determination and regional autonomy were prohibited by the Constitution, the Constitutional Court said that the State was unitary, the country indivisible and that there was only one nation. It considered that national unity was achieved through the integration of communities and individuals who, irrespective of their ethnic origin and on an equal footing, formed the nation and founded the State. In Turkey there were no “minorities” or “national minorities”, other than those referred to in the Treaty of Lausanne and the friendship treaty between Turkey and Bulgaria, and there were no constitutional or legislative provisions allowing distinctions to be made between citizens. Like all nationals of foreign descent, nationals of Kurdish origin could express their identity, but the Constitution and the law precluded them from forming a nation or a minority distinct from the Turkish nation. Consequently, objectives which, like those of the TBKP, encouraged separatism and the division of the Turkish nation were unacceptable and justified dissolving the party concerned.

(Omissis)

AS TO THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 11 OF THE CONVENTION

18. The applicants maintained that the fact that the United Communist Party of Turkey (“the *TBKP*”) had been dissolved and its leaders – including Mr Sargın and Mr Yağcı – banned from holding similar office in any other political party had infringed their right to freedom of association, as guaranteed by Article 11 of the Convention, which provides:

(Omissis)

B. Compliance with Article 11

1. Whether there has been an interference

35. Before the Commission, the Government submitted that the dissolution of the *TBKP* had not constituted an interference with Mr Sargın and Mr Yağcı’s right to freedom of association. However, it did not reiterate that argument before the Court.

36. Like the Commission, the Court concludes that there has been an interference with that right in respect of all three applicants, having regard (in the case of Mr Sargın and Mr Yağcı) to their role as founders and leaders of the party and to the ban which prevented them from discharging similar responsibilities in any other political grouping (see paragraph 10 above).

2. Whether the interference was justified

37. Such an interference will constitute a breach of Article 11 unless it was “prescribed by law”, pursued one or more legitimate aims under paragraph 2 and was “necessary in a democratic society” for the achievement of those aims.

(a) “Prescribed by law”

38. It was common ground that the interference was “prescribed by law”, as the measures ordered by the Constitutional Court were based on Articles 2, 3 § 1, 6, 10 § 1 and 14 § 1, and former Article 68 of the Constitution and sections 78, 81 and 96(3) of Law no. 2820 on the regulation of political parties (see paragraphs 11–12 above).

(b) Legitimate aim

39. The Government maintained that the interference pursued a number of legitimate aims: ensuring national security, public safety and territorial integrity and protecting the rights and freedoms of others. If the Court had accepted, as it had done in the *Hadjianastassiou v. Greece* judgment of 16 December 1992 (Series A no. 252), that an isolated case of espionage could harm national security,

there was all the more reason to reach a similar conclusion where, as in the instant case, the very existence of a State Party to the Convention was threatened.

40. The Commission distinguished between the different grounds relied on by the Constitutional Court for dissolving the TBKP. Inasmuch as the interference was based on the use of the word “communist” in the party’s name, it could not, in the Commission’s view, be said to be justified by any of the legitimate aims referred to in Article 11. Indeed, the Constitutional Court had recognised that there was nothing to suggest that the TBKP would not respect democratic institutions or that it intended to establish a dictatorship. In addition, Law no. 3713 on the prevention of terrorism, which came into force on 12 April 1991, had repealed the provisions of the Criminal Code making it an offence to participate in organisations or activities that professed to be, *inter alia*, communist in inspiration.

On the other hand, inasmuch as the dissolution was based on a distinction drawn in the TBKP’s programme between Turks and Kurds, it could, in the Commission’s view, be said to have been ordered with the aim of protecting territorial integrity and thus “national security”. It was not that the TBKP was a terrorist organisation or one sponsoring terrorism, but it could be regarded as openly pursuing the creation of a separate Kurdish nation and consequently a redistribution of the territory of the Turkish State.

41. Like the Commission, the Court considers that the dissolution of the TBKP pursued at least one of the “legitimate aims” set out in Article 11: the protection of “national security”.

(c) “*Necessary in a democratic society*”

1. *General principles*

42. The Court reiterates that notwithstanding its autonomous role and particular sphere of application, Article 11 must also be considered in the light of Article 10. The protection of opinions and the freedom to express them is one of the objectives of the freedoms of assembly and association as enshrined in Article 11 (see, among other authorities, the *Young, James and Webster v. the United Kingdom* judgment of 13 August 1981, Series A no. 44, p. 23, § 57, and the *Vogt v. Germany* judgment of 26 September 1995, Series A no. 323, p. 30, § 64).

43. That applies all the more in relation to political parties in view of their essential role in ensuring pluralism and the proper functioning of democracy (see paragraph 25 above).

As the Court has said many times, there can be no democracy without pluralism. It is for that reason that freedom of expression as enshrined in Article 10 is applicable, subject to paragraph 2, not only to “information” or “ideas” that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb (see, among many other authorities, the *Vogt* judgment cited above, p. 25, § 52). The fact that their activities form part of a collective exercise of freedom of expression in itself entitles political parties to seek the protection of Articles 10 and 11 of the Convention.

44. In the *Informationsverein Lentia and Others v. Austria* judgment the Court described the State as the ultimate guarantor of the principle of pluralism (see the judgment of 24 November 1993, Series A no. 276, p. 16, § 38). In the political sphere that responsibility means that the State is under the obligation, among others, to hold, in accordance with Article 3 of Protocol No. 1, free elections at reasonable intervals by secret ballot under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature. Such expression is inconceivable without the participation of a plurality of political parties representing the different shades of opinion to be found within a country’s population. By relaying this range of opinion, not only within political institutions but also – with the help of the media – at all levels of social life, political parties make an irreplaceable contribution to political debate, which is at the very core of the concept of a democratic society (see the *Lingens v. Austria* judgment of 8 July 1986, Series A no. 103, p. 26, § 42, and the *Castells v. Spain* judgment of 23 April 1992, Series A no. 236, p. 23, § 43).

45. Democracy is without doubt a fundamental feature of the European public order (see the *Loizidou* judgment cited above, p. 27, § 75).

That is apparent, firstly, from the Preamble to the Convention, which establishes a very clear connection between the Convention and democracy by stating that the maintenance and further realisation of human rights and fundamental freedoms are best ensured on the one hand by an effective political democracy and on the other by a common understanding and observance of human rights (see the *Klass and Others* judgment cited above, p. 28, § 59). The Preamble goes on to affirm that European countries have a common heritage of political tradition, ideals, freedom and the rule of law. The Court has observed that in that common heritage are to be found the underlying values of the Convention (see the *Soering v. the United Kingdom* judgment of 7 July 1989, Series A no. 161, p. 35, § 88); it has pointed out several times that the Convention was designed to maintain and promote the ideals and values of a democratic

society (see the Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark judgment of 7 December 1976, Series A no. 23, p. 27, § 53, and the Soering judgment cited above, p. 34, § 87).

In addition, Articles 8, 9, 10 and 11 of the Convention require that interference with the exercise of the rights they enshrine must be assessed by the yardstick of what is “necessary in a democratic society”. The only type of necessity capable of justifying an interference with any of those rights is, therefore, one which may claim to spring from “democratic society”. Democracy thus appears to be the only political model contemplated by the Convention and, accordingly, the only one compatible with it.

The Court has identified certain provisions of the Convention as being characteristic of democratic society. Thus in its very first judgment it held that in a “democratic society within the meaning of the Preamble and the other clauses of the Convention”, proceedings before the judiciary should be conducted in the presence of the parties and in public and that that fundamental principle was upheld in Article 6 of the Convention (see the Lawless v. Ireland judgment of 14 November 1960 (preliminary objections and questions of procedure), Series A no. 1, p. 13). In a field closer to the one concerned in the instant case, the Court has on many occasions stated, for example, that freedom of expression constitutes one of the essential foundations of a democratic society and one of the basic conditions for its progress and each individual’s self-fulfilment (see, among other authorities, the Vogt judgment cited above, p. 25, § 52), whereas in the Mathieu-Mohin and Clerfayt judgment cited above it noted the prime importance of Article 3 of Protocol No. 1, which enshrines a characteristic principle of an effective political democracy (p. 22, § 47).

46. Consequently, the exceptions set out in Article 11 are, where political parties are concerned, to be construed strictly; only convincing and compelling reasons can justify restrictions on such parties’ freedom of association. In determining whether a necessity within the meaning of Article 11 § 2 exists, the Contracting States have only a limited margin of appreciation, which goes hand in hand with rigorous European supervision embracing both the law and the decisions applying it, including those given by independent courts. The Court has already held that such scrutiny was necessary in a case concerning a Member of Parliament who had been convicted of proffering insults (see the Castells judgment cited above, pp. 22–23, § 42); such scrutiny is all the more necessary where an entire political party is dissolved and its leaders banned from carrying on any similar activity in the future.

47. When the Court carries out its scrutiny, its task is not to substitute its own view for that of the relevant national authorities but rather to review under Article 11 the decisions they delivered in the exercise of their discretion. This does not mean that it has to confine itself to ascertaining whether the respondent State exercised its discretion reasonably, carefully and in good faith; it must look at the interference complained of in the light of the case as a whole and determine whether it was “proportionate to the legitimate aim pursued” and whether the reasons adduced by the national authorities to justify it are “relevant and sufficient”. In so doing, the Court has to satisfy itself that the national authorities applied standards which were in conformity with the principles embodied in Article 11 and, moreover, that they based their decisions on an acceptable assessment of the relevant facts (see, *mutatis mutandis*, the Jersild v. Denmark judgment of 23 September 1994, Series A no. 298, p. 26, § 31).

2. Application of the principles to the present case

(i) Submissions of those appearing before the Court

The applicants

48. The applicants argued that the reasons given by the Constitutional Court for dissolving the TBKP were ill-founded. In their submission, there was a contradiction in penalising a political party in July 1991 for calling itself “communist” when, on the one hand, it had not been an offence since April 1991 to carry on activities inspired by communist ideology and, on the other, the Constitutional Court had itself accepted that the TBKP was not seeking the domination of one social class over the others and that its constitution and programme were in accordance with democratic principles.

As to the separatist activities attributed to the TBKP by the Government, the applicants affirmed that there was no basis for such an allegation either in the party’s documents or in the statements of its members. On the contrary, the party’s constitution was very clear on that point when it stated that the Kurdish problem required a fair, democratic and peaceful solution and the voluntary co-existence of the Turkish and Kurdish peoples within Turkish territory on the basis of equal rights. The TBKP was therefore not opposed to the territorial integrity of the country and had never advocated separatism. Further, the party’s leaders had not been prosecuted under Article 125 of the Criminal Code, which made it a capital offence actively to support separatism. The fact remained, however, that the authorities considered the mere use of the word “Kurd” to be discriminatory, even though the problem was such that

any political party wishing to resolve it could not avoid mentioning it. The problem existed and minority groups existed, but political parties could not refer to them.

Lastly, with regard to the allegation that the TBKP was a terrorist association, the applicants pointed out that it had been dissolved only ten days after it was formed so that it had had no time for any activity whatsoever. The TBKP's future activities could therefore only have been a matter for speculation and could not have formed the basis for a decision to dissolve the party.

The Government

49. The Government pointed out that freedom of association – like freedom of expression – was not absolute and often conflicted with other paramount interests in a democratic society. Accordingly, the margin of appreciation had to be gauged in the light of the legitimate aim pursued by the interference and the background to the facts of the case. In that regard, the Government referred to the *Wingrove v. the United Kingdom* judgment of 25 November 1996 (Reports 1996-V), in which the Court had, when assessing the facts, taken into account the needs arising from their historical context.

If the TBKP's constitution and programme were analysed in a similar way, a pressing need to impose the impugned restriction in circumstances in which territorial integrity and national security were threatened would be found not just in the case of Turkey, but also in that of each of the Council of Europe's member States. What was at stake was the essential conditions for a State's existence in the international order, conditions which were even guaranteed by the Charter of the United Nations.

Further, it was apparent from the case-law that where the interference pursued as a legitimate aim the protection of public order, territorial integrity, the public interest or democracy, the Convention institutions did not require that the risk of violence justifying the interference should be real, current or imminent. As authority for that proposition, the Government cited the decisions in which the Commission had declared inadmissible the cases of *X v. Austria* (application no. 5321/71, Collection of Decisions 42, p. 105), *T. v. Belgium* (application no. 9777/82, DR 34, p. 158) and *Association A. and H. v. Austria* (application no. 9905/82, DR 36, p. 187). In addition, the Commission had accepted in two German cases that restrictions on freedom of expression could be justified by national-security considerations without its being necessary to determine whether the exercise of freedom of expression had had any practical implications (see the *Kuck v. Germany* case, application no. 29742/96, and the *Fleischle v. Germany* case, application no. 29744/96). Lastly, in the *Purcell and Others v. Ireland* case, the Commission had taken into account the terrorist threat and the public interest in countering it (application no. 15404/89, DR 70, p. 262).

In all those cases the actual content of the expressions concerned had sufficed to warrant the conclusion that restrictions had to be imposed on their use, without its being necessary to determine whether there was a current risk of violence or a causal link with an act of violence directly provoked by the use of the expression. On the other hand, in the *Handyside v. the United Kingdom* judgment of 7 December 1976 (Series A no. 24), the *Sunday Times v. the United Kingdom* (no. 1) judgment of 26 April 1979 (Series A no. 30), and the *Lingens and Castells* judgments cited above, in all of which the Court had held that there had been a violation of Article 10, the publications concerned had not called into question the very existence of the State and the democratic order.

In short, faced with a challenge to the fundamental interests of the national community, such as national security and territorial integrity, the Turkish authorities had not in any way exceeded the margin of appreciation conferred on them by the Convention.

The Commission

50. At the hearing before the Court the Delegate of the Commission, in a preliminary observation, stressed the difference between implementing an illegal programme and implementing one in which all that was sought was a change in the law. While that distinction could sometimes be difficult to draw in practice, associations, including political parties, should be able to campaign for a change in the law or the legal and constitutional structures of the State, provided of course that the means used for the purpose were in all respects lawful and democratic and that the proposed change was itself compatible with fundamental democratic principles.

The Commission considered that the rule that freedom of expression extends to "information" and "ideas" that offend, shock or disturb (see, among many other authorities, the *Handyside* judgment cited above) also applied in the present case with regard to Article 11, since the order for dissolving the TBKP had been made solely on the basis of information and ideas expressed in its constitution and programme.

Further, the Commission noted that in order to justify dissolving the TBKP, the Constitutional Court had relied on passages that formed only a small part of the party's constitution. Moreover, those

passages did not contain any incitement to violence but, on the contrary, showed the TBKP's desire to achieve its objectives – even those in regard to the position of the population of Kurdish origin – by democratic means and in accordance with Turkish laws and institutions.

(ii) The Court's assessment

51. The Court notes at the outset that the TBKP was dissolved even before it had been able to start its activities and that the dissolution was therefore ordered solely on the basis of the TBKP's constitution and programme, which however – as is for that matter apparent from the Constitutional Court's decision – contain nothing to suggest that they did not reflect the party's true objectives and its leaders' true intentions (see paragraph 58 below). Like the national authorities, the Court will therefore take those documents as a basis for assessing whether the interference in question was necessary.

52. It is to be noted further that in support of his application for a dissolution order, Principal State Counsel at the Court of Cassation made four submissions. Two of these were rejected by the Constitutional Court: the claim that the TBKP intended to maintain that the proletariat was superior to the other social classes and the argument that it was contrary to section 96(2) of Law no. 2820 for it to claim to be the successor to a political party that had previously been dissolved – the Turkish Workers' Party (see paragraph 9 above).

The Court can therefore confine its review to the other two grounds, which were upheld by the Constitutional Court.

53. In the first of these it was alleged that the TBKP had included the word "communist" in its name, contrary to section 96(3) of Law no. 2820 (see paragraph 12 above). The Constitutional Court held, in particular, that that provision prohibited the formation of political parties on a purely formal ground: the mere fact of using a name proscribed in that section sufficed to trigger its application and consequently to entail the dissolution of any political party that, like the TBKP, had contravened it (see paragraph 10 above).

54. The Court considers that a political party's choice of name cannot in principle justify a measure as drastic as dissolution, in the absence of other relevant and sufficient circumstances.

In this connection, it must be noted, firstly, that on 12 April 1991 the provisions of the Criminal Code making it a criminal offence to carry on political activities inspired, in particular, by communist ideology were repealed by Law no. 3713 on the prevention of terrorism. The Court also attaches much weight to the Constitutional Court's finding that the TBKP was not seeking, in spite of its name, to establish the domination of one social class over the others, and that, on the contrary, it satisfied the requirements of democracy, including political pluralism, universal suffrage and freedom to take part in politics (see paragraph 10 above). In that respect, the TBKP was clearly different from the German Communist Party, which was dissolved on 17 August 1956 by the German Constitutional Court (see the Commission's decision cited above in the German Communist Party case).

Accordingly, in the absence of any concrete evidence to show that in choosing to call itself "communist", the TBKP had opted for a policy that represented a real threat to Turkish society or the Turkish State, the Court cannot accept that the submission based on the party's name may, by itself, entail the party's dissolution.

55. The second submission accepted by the Constitutional Court was that the TBKP sought to promote separatism and the division of the Turkish nation. By drawing a distinction in its constitution and programme between the Kurdish and Turkish nations, the TBKP had revealed its intention of working to achieve the creation of minorities which – with the exception of those referred to in the Treaty of Lausanne and the treaty with Bulgaria – posed a threat to the State's territorial integrity. It was for that reason that self-determination and regional autonomy were both proscribed by the Constitution (see paragraph 10 above).

56. The Court notes that although the TBKP refers in its programme (see paragraph 9 above) to the Kurdish "people" and "nation" and Kurdish "citizens", it neither describes them as a "minority" nor makes any claim – other than for recognition of their existence – for them to enjoy special treatment or rights, still less a right to secede from the rest of the Turkish population. On the contrary, the programme states: "The TBKP will strive for a peaceful, democratic and fair solution of the Kurdish problem, so that the Kurdish and Turkish peoples may live together of their free will within the borders of the Turkish Republic, on the basis of equal rights and with a view to democratic restructuring founded on their common interests." With regard to the right to self-determination, the TBKP does no more in its programme than deplore the fact that because of the use of violence, it was not "exercised jointly, but separately and unilaterally", adding that "the remedy for this problem is political" and that "[i]f the oppression of the Kurdish people and discrimination against them are to end, Turks and Kurds must unite".

The TBKP also said in its programme: "A solution to the Kurdish problem will only be found if the parties concerned are able to express their opinions freely, if they agree not to resort to violence in any form in order to resolve the problem and if they are able to take part in politics with their own national identity."

57. The Court considers one of the principal characteristics of democracy to be the possibility it offers of resolving a country's problems through dialogue, without recourse to violence, even when they are irksome. Democracy thrives on freedom of expression. From that point of view, there can be no justification for hindering a political group solely because it seeks to debate in public the situation of part of the State's population and to take part in the nation's political life in order to find, according to democratic rules, solutions capable of satisfying everyone concerned. To judge by its programme, that was indeed the TBKP's objective in this area. That distinguishes the present case from those referred to by the Government (see paragraph 49 above).

58. Admittedly, it cannot be ruled out that a party's political programme may conceal objectives and intentions different from the ones it proclaims. To verify that it does not, the content of the programme must be compared with the party's actions and the positions it defends. In the present case, the TBKP's programme could hardly have been belied by any practical action it took, since it was dissolved immediately after being formed and accordingly did not even have time to take any action. It was thus penalised for conduct relating solely to the exercise of freedom of expression.

59. The Court is also prepared to take into account the background of cases before it, in particular the difficulties associated with the fight against terrorism (see, among other authorities, the *Ireland v. the United Kingdom* judgment cited above, pp. 9 et seq., §§ 11 et seq., and the *Aksoy v. Turkey* judgment of 18 December 1996, Reports 1996-VI, pp. 2281 and 2284, §§ 70 and 84). In the present case, however, it finds no evidence to enable it to conclude, in the absence of any activity by the TBKP, that the party bore any responsibility for the problems which terrorism poses in Turkey.

60. Nor is there any need to bring Article 17 into play as nothing in the constitution and programme of the TBKP warrants the conclusion that it relied on the Convention to engage in activity or perform acts aimed at the destruction of any of the rights and freedoms set forth in it (see, *mutatis mutandis*, the *Lawless v. Ireland* judgment of 1 July 1961 (merits), Series A no. 3, pp. 45–46, § 7).

61. Regard being had to all the above, a measure as drastic as the immediate and permanent dissolution of the TBKP, ordered before its activities had even started and coupled with a ban barring its leaders from discharging any other political responsibility, is disproportionate to the aim pursued and consequently unnecessary in a democratic society. It follows that the measure infringed Article 11 of the Convention.

II. ALLEGED VIOLATIONS OF ARTICLES 9, 10, 14 AND 18 OF THE CONVENTION

62. In their application to the Commission the applicants also complained of breaches of Articles 9, 10, 14 and 18 of the Convention. In their memorial to the Court however, they accepted the Commission's conclusion that it was unnecessary to decide whether those provisions had been complied with in view of the finding of a violation of Article 11. The applicants did not pursue those complaints in the proceedings before the Court, which sees no reason to consider them of its own motion (see, *mutatis mutandis*, the *Akdivar and Others v. Turkey* judgment of 16 September 1996, Reports 1996-IV, p. 1216, § 92).

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Holds that there has been a violation of Article 11 of the Convention;
2. Holds that it is unnecessary to determine whether there has been a violation of Articles 9, 10, 14 and 18 of the Convention and Articles 1 and 3 of Protocol No. 1;
3. Dismisses the claim for just satisfaction in respect of any damage sustained by the United Communist Party of Turkey;
4. Holds that the present judgment in itself constitutes sufficient just satisfaction in respect of any damage sustained by Mr Sargın and Mr Yağcı;
5. Holds
 - (a) that the respondent State is to pay Mr Sargın and Mr Yağcı, within three months, a total sum of 120,000 (one hundred and twenty thousand) French francs in respect of costs and expenses, to be converted into Turkish liras at the rate applicable at the date of payment; and
 - (b) that simple interest at an annual rate of 3.87% shall be payable on that sum from the expiry of

the above-mentioned three months until settlement;

6. Dismisses the remainder of the claim for just satisfaction.

(Omissis)

LARISSIS e altri c. GRECIA¹⁹
24 febbraio 1998 – Camera – Ricc. 23372/94; 26377/94; 26378/94
Pres. Gölcüklü, Macdonald, De Meyer, Valticos, Pekkanen, Morenilla,
Repik, Kūris, Van Dijk

* * *

Dispositivo:

- 8 voti contro 1: nessuna violazione dell'art. 7
- 7 voti contro 2: violazione dell'art. 9
- unanimità: non necessità di esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 10, o sotto il profilo dell'art. 9 in combinato disposto con l'art. 14

Opinioni concorrenti: De Meyer

Opinioni dissenzienti: Valticos, Morenilla, Repik, Van Dijk

* * *

(Omissis)

AS TO THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

7. The first applicant, Mr Dimitrios Larissis, was born in 1949 and lives in Tanagra Viotias. The second applicant, Mr Savvas Mandalarides, was born in 1948 and lives at Agria Volou. The third applicant, Mr Ioannis Sarandis, was born in 1951 and lives in Kamatero Attikis.

At the time of the events in question, the three applicants were officers in the same unit of the Greek air force. They were all followers of the Pentecostal Church, a Protestant Christian denomination which adheres to the principle that it is the duty of all believers to engage in evangelism.

A. The alleged acts of proselytism

1. The alleged proselytising of airman Georgios Antoniadis by the first and second applicants

8. In the evidence he gave for the purposes of the prosecution against the applicants (see paragraph 13 below), airman Antoniadis said that he was transferred to the applicants' unit in 1986, two months after joining the air force, and was placed under the command of the second applicant in the teletyping service. On approximately seven occasions the first and second applicants engaged him in religious discussions, reading aloud extracts from the Bible and encouraging him to accept the beliefs of the Pentecostal Church. The second applicant told him that some members of the sect were able to speak in foreign languages with the assistance of divine power. Whenever airman Antoniadis returned from leave, the second applicant asked him if he had visited the Pentecostal Church. The former testified that he felt obliged to take part in these discussions because the applicants were his superior officers.

2. The alleged proselytising of airman Athanassios Kokkalis by the first and third applicants

¹⁹ *Fattispecie*: i ricorrenti, appartenenti alle forze armate sanzionate per aver tentato di convertire alcuni sottoposti e alcuni civili alla Chiesa cui appartenevano, lamentavano la violazione della propria libertà di proselitismo.

Bibliografia essenziale: LARICIA, S., *A cinquant'anni dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: l'art. 9*, in *Studi in onore di Francesco Finocchiaro*, Padova, Cedam, 2000, vol. II, pp. 1069 ss., sul punto pp. 1086 s.; LOPRIENO, D., *La libertà religiosa*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 251 ss.; LUGLI, M., *La tutela della libertà religiosa (Art. 9 CEDU)*, in LUGLI, M. – PASQUALI CERIOLI, J. – PISTOLESI, I., *Elementi di diritto ecclesiastico europeo*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 69 ss., sul punto pp. 83 s.; PARISI, M., *La sentenza Larissis della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e la tutela della libertà di religione*, in *Dir. eccl.*, 1999, 2, pp. 236 ss.

9. In his statement before the Athens Permanent Air Force Court (see paragraph 13 below), airman Kokkalis testified that he served in the applicants' unit between spring 1987 and October 1988, although he was not under the direct command of any of them. During that time the first applicant engaged him in theological discussions on approximately thirty occasions, and the third applicant on approximately fifty occasions, initially concealing the fact that they were not Orthodox Christians but subsequently criticising some of the tenets of that faith and urging airman Kokkalis to accept their beliefs. The third applicant repeatedly asked him to visit the Pentecostal Church in Larissa while he was on leave, telling him that miracles took place there including the acquisition by believers of the ability to speak in foreign languages, and gave him the Pentecostal newspaper *Christianismos* to read. The applicants were very good officers and were always polite to him, but their approaches bothered him nonetheless.

3. The alleged proselytising of airman Nikolaos Kafkas by the first and third applicants

10. Airman Nikolaos Kafkas was unable to give evidence at the first- instance hearing because his wife was ill, but he told the Courts-Martial Appeal Court (see paragraph 21 below) that he had served in the same unit as the applicants, under the command of the third applicant, between winter 1988 and August 1989. The applicants did not put any pressure on him to become a member of the Pentecostal Church. He himself approached the third applicant and asked why he was so peaceful, to which the latter replied that this was the result of reading the Gospel. When, at the suggestion of the first and third applicants, he started to read the Bible, he noticed a number of points of divergence between it and the teachings of the Orthodox Church. He did not have any discussions with the applicants concerning the Orthodox and Pentecostal Churches, although he did seek their advice whenever he had any questions concerning the Bible and always found their replies convincing. They never gave him any Pentecostal literature or told him to go to the Pentecostal Church. The third applicant never authorised his absence for purposes related to the Pentecostal Church, which he had visited for the first time in September 1989, after he had been discharged from the armed forces.

Airman Kafkas's father, Mr Alexandros Kafkas, told the first-instance court that his son had been converted from the Orthodox to the Pentecostal Church while serving in the air force under the orders of the third applicant. According to his father, shortly after he joined the unit his behaviour changed. He stopped seeing his friends, spent long periods of time in his room studying the Bible and listening to taped sermons and brought back from the barracks his television and radio sets and the books from which he used to study for university entrance examinations. He told his father that he had met two officers who were real Christians, unlike his father. When his parents followed him on one of his visits to the Pentecostal Church, he left home and went to live in Athens. He returned after twenty days, when he reconverted to the Orthodox Church, explaining to his father that the first and third applicants had converted him to the Pentecostal Church, taking advantage of their rank to exert pressure on him and using special skills of persuasion. They had told him that he would be given leave of absence if he promised to visit their church. When Alexandros Kafkas left to go on a trip, Nikolaos reconverted to the Pentecostal Church. His father concluded that his son had no will of his own and always did as he was told by other members of the Pentecostal Church.

4. The alleged proselytising of the Baïramis family and their neighbours by the second applicant

11. According to the statement of Captain Ilias Baïramis, his brother-in-law, Mr Charalampos Apostolidis, a member of the Pentecostal Church, began one day to rage at his wife, telling her that he saw Satan in her. The second applicant was summoned, and as soon as he arrived Mr Apostolidis became calmer. The second applicant then preached a sermon to the members of the Baïramis family and some neighbours who had come to see what was going on, in the course of which he urged them all to convert to the Pentecostal religion.

5. The alleged proselytising of Mrs Anastassia Zounara by the second and third applicants

12. In a statement prepared for the purposes of an administrative inquiry against the applicants, Mrs Anastassia Zounara explained that her husband had joined the Pentecostal Church, which led to the breakdown of her family life with him. In an attempt to understand her husband's behaviour, Mrs Zounara visited the Pentecostal Church and the applicants' homes on several occasions over a period of about five months. During this time the applicants, particularly the second and third applicants, used to visit her and urge her to join their Church. They told her that they had received signs from God and could predict the future, and that Mrs Zounara and her children were possessed by the devil. Eventually she developed psychological problems and severed all links with the applicants and the Pentecostal Church.

B. The trial at first instance

13. On 18 May 1992, the applicants appeared before the Permanent Air Force Court (Diarkes Stratodikio Aeroporias) in Athens, composed of one officer with legal training and four other officers. They were tried for various offences of proselytism, under section 4 of Law no. 1363/1938 as amended (henceforth, "section 4" – see paragraph 27 below).

14. In a decision delivered on the day of the hearing (no. 209/92), the court rejected the defence's argument that the law against proselytism was unconstitutional, finding that no issue could arise under the principle *nullum crimen sine lege certa* because of the non-exhaustive enumeration in the statute of the means by which an intrusion on another person's religious beliefs could be brought about. It found all three applicants guilty of proselytism, holding in particular as follows.

1. The first applicant

15. In respect of the first applicant, the court observed:

"The accused, while he was a military officer ... serving in Unit X, committed the offence of proselytism in the military camp of this unit between November 1986 and December 1987 by engaging in several acts which ... gave rise to a single, albeit continuing, breach of the relevant criminal provision. He acted with the aim of intruding on and changing the religious beliefs of airman Georgios Antoniadis, an Orthodox Christian who served in the same unit. Abusing the trust placed in him by airman Antoniadis, who was his hierarchical subordinate, the accused tried on approximately twenty occasions to persuade airman Antoniadis to become a member of the sect of the Pentecostal Church by engaging in discussions on theology with him in the course of which the accused contested the correctness of the teachings of the university department of theology concerning God and the Orthodox dogma. He also encouraged airman Antoniadis to read the Bible in the light of the accused's own beliefs as a member of the Pentecostal Church, questioned the holy traditions and recommended that he visit the church of the Pentecostal sect in Athens.

Acting in the same capacity, the accused committed the offence of proselytism between May 1987 and February 1988 by engaging in several acts which ... gave rise to a single, albeit continuing, breach of the relevant criminal provision. He acted with the aim of intruding on and changing the religious beliefs of airman Athanassios Kokkalis, an Orthodox Christian who served in the same unit. On approximately thirty occasions the accused tried to persuade airman Kokkalis to become a member of the sect of the Church of Pentecost by engaging, persistently and importunately, in discussions with him about the correctness of his beliefs as a member of the sect of the Pentecostal Church, questioning the holiness of the Christian Orthodox Church and inviting airman Kokkalis to listen to taped recordings on the beliefs of the Pentecostal sect. The accused took advantage of the trust inherent in the relationship between a subordinate and a superior and of airman Kokkalis's naïvety, inexperience and youth, telling him that in his Church some people started speaking foreign languages under the effect of the Holy Spirit. Acting in the same capacity, the accused committed the offence of proselytism between spring 1989 and 18 August 1989, in the place mentioned above, by ... acting with the aim of intruding on and changing the religious beliefs of airman Nikolaos Kafkas, who served under his orders in the same unit. Taking advantage of the trust inherent in the relationship between a subordinate and a superior, and of the young man's naïvety and inexperience, the accused tried to persuade airman Kafkas to become a member of the sect of the Church of Pentecost by continually, persistently and importunately expounding on his beliefs concerning the sect of the Pentecostal Church, reading and explaining the Bible in the light of his beliefs and providing him with copies of a tract entitled *Christianismos*. The accused succeeded in converting airman Kafkas by taking advantage of the latter's inexperience in theological matters and the influence he had on him due to his position and rank."

The court also found the first applicant guilty of proselytising another airman, Stefanos Voikos.

16. It sentenced him to five months' imprisonment for proselytising airman Antoniadis, five months' imprisonment for proselytising airman Kokkalis, five months' imprisonment for proselytising airman Voikos and seven months' imprisonment for proselytising airman Kafkas. Overall, however, because some of these periods were to run concurrently, the first applicant was ordered to spend thirteen months in prison. The court ordered that these penalties be converted to fines and not enforced provided the applicant did not commit new offences in the following three years.

2. The second applicant

17. In respect of the second applicant, the court held as follows:

"The accused, while he was a military officer ... serving in Unit X, committed the offence of proselytism in the military camp of this unit between November 1986 and December 1987 by engaging in several acts which ... gave rise to a single, albeit continuing, breach of the relevant criminal provision. He took advantage of the authority exercisable by him due to the difference in rank over airman Georgiades Antoniadis, who served in the same unit. On approximately seven occasions, on dates which

have not been specified, the accused tried to intrude on and change the religious beliefs of airman Antoniadis by means of skilful discussions with him concerning religion. The accused urged airman Antoniadis, because of his youth, to study nothing but the Gospel, where he told him he would find the truth, which differed from the Orthodox dogma. He also tried, by means of skilful interpretation of extracts from the Holy Gospel in accordance with the beliefs of the sect of the Pentecost, to convince him that the Orthodox faith was not correct and that he should adopt the beliefs of the accused, urging him at the same time in a pressing manner to visit during his leave the church of the Pentecostal sect in Athens.

The accused also committed the offence of proselytism in Vólos in 1988 by ... taking advantage of the inexperience and intellectual weakness of Mrs Anastassia Zounara. He tried on several occasions, on dates which have not been specified, to intrude on and change her religious beliefs by engaging in a skilful analysis of the beliefs of the sect of the Pentecost and their difference from those of the Orthodox faith. Elaborating on the correctness of the former, he tried persistently to convince her that the followers of the Pentecostal Church bore marks given to them by God, that they could prophesy the future, that she and her children were possessed by the devil who was fighting to keep control over her, that she worshipped idols and demons and that the Pentecostal Church held the truth. He also urged her in a pressing manner to be baptised and become a member of the Pentecostal Church.

The accused also committed the offence of proselytism in Vólos on a date which has not been specified towards the beginning of June 1989. Having been summoned by Captain Ilias Baïramis, the accused went to the house of Mr Apostolos Baïramis, Captain Baïramis's brother, where Mr Charalampos Apostolidis, the brother-in-law of the Baïramis brothers and a follower of the sect of the Pentecostal Church, was in a delirious state under the influence of his religious beliefs. He was foaming at the mouth, invoking Christ's name and saying 'Thank you Christ, because I have known the truth, I see the devil in my wife's and children's faces'. The mere fact of the accused's presence calmed Mr Apostolidis, and the former skilfully took advantage of this by attempting to intrude upon and change the religious beliefs of Apostolos Baïramis and Marigoula, Sotirios and Evangelis Baïrami, who were present during the incident and had been impressed by it, and of a number of neighbours who gathered afterwards. He preached to them, elaborating on the beliefs of the sect of the Pentecostal Church and telling them that these, and not those of the Orthodox Church, were correct and that in 1992 the world would come to an end and the Church would be 'captured'. He urged them persistently and importunately to believe in the true Christ and told them that, by virtue of being Christian Orthodox, they had taken sides with the devil."

18. The second applicant was sentenced to five months' imprisonment for proselytising airman Antoniadis, five months' imprisonment for proselytising Mrs Zounara, and eight months' imprisonment for proselytising the Baïramis family and their neighbours, although he was only to serve twelve months overall. The court ordered that these penalties be converted to fines and not enforced provided the applicant did not commit new offences in the following three years.

3. The third applicant

19. In respect of the third applicant, the court held as follows:

"The accused, while he was a military officer ... serving in Unit X, committed the offence of proselytism in the military camp of this unit between May 1987 and February 1988 by engaging in several acts which ... gave rise to a single, albeit continuing, breach of the relevant criminal provision. He acted with the aim of intruding on and changing the religious beliefs of airman Athanassios Kokkalis, an Orthodox Christian who served in the same unit. Taking advantage of the trust inherent in the relationship between a subordinate and a superior, the accused tried more than fifty times to convince airman Kokkalis that the teachings of the Orthodox faith were not correct on a number of issues, such as the virginity of the Holy Mother, the ranks of the priests and the power of the Holy Spirit. He engaged with airman Kokkalis in persistent and importunate discussions regarding the teachings of the sect of the Pentecostal Church, of which the accused was a follower, telling him that the teachings of the sect, rather than those of the Orthodox Church, were correct. He urged him to visit a place in Larissa where the followers of the Pentecostal Church used to gather and to become a member of the sect and he gave him a free copy of a periodical published by the followers of the Pentecostal Church entitled *Christianismos*. In the course of these encounters the accused intentionally failed to reveal to airman Kokkalis that he was a member of the Pentecostal sect.

Acting in the same capacity, the accused committed the offence of proselytism in the same place for a period of four to five months in 1988, ... acting with the aim of intruding on and changing the religious beliefs of Mrs Anastassia Zounara, an Orthodox Christian. He skilfully took advantage of her inexperience in religious matters and her intellectual weakness, resulting from her low level of education, and tried importunately to persuade her to be baptised and become a member of the sect of the Pentecostal Church. He told her constantly that he bore signs given to him by God, that he could foresee

the future and that she and her children were possessed. His intention was to undermine her faith in Orthodoxy and convert her to the sect of the Pentecostal Church.

Acting in the same capacity, the accused committed the offence of proselytism in the same place between spring 1989 and 18 August 1989, ... acting with the aim of intruding on and changing the religious beliefs of airman Nikolaos Kafkas, an Orthodox Christian who served in the same unit. Taking advantage of the trust inherent in the relationship between a subordinate and a superior and of airman Kafkas's naivety and inexperience, the accused tried to persuade him to adhere to the sect of the Pentecostal Church. He engaged in continual, persistent and importunate analysis of his beliefs regarding the sect of the Pentecostal Church, continually reading the Gospel which he interpreted in accordance with his beliefs. He gave airman Kafkas publications of his sect and took him to his place of worship. In this way, he succeeded in converting airman Kafkas, taking advantage of his inexperience in religious matters and the influence he had on him because of his position and rank."

The court also found that the third applicant had engaged in the proselytising of a warrant officer, Adjutant Theophilos Tsikas.

20. He was sentenced to eight months' imprisonment for proselytising airman Kokkalis, five months' imprisonment for proselytising Mrs Zounara, five months' imprisonment for proselytising Adjutant Tsikas and seven months' imprisonment for proselytising airman Kafkas. He was to serve fourteen months overall. The court ordered that these penalties be converted to fines and not enforced provided the applicant did not commit new offences in the following three years.

C. The appeal to the Courts-Martial Appeal Court

21. The applicants appealed immediately to the Courts-Martial Appeal Court (Anatheoritiko Dikastirio), a court composed of five military judges. Their appeal was heard on 7 October 1992.

22. In a judgment pronounced immediately after the hearing (no. 390/1992), the Appeal Court rejected the defence's argument to the effect that the accused had merely exercised a constitutional right and upheld most of their convictions, using the same reasoning as the first-instance court. It did, however, reverse the conviction of the first applicant for proselytising airman Voikos and that of the third applicant for proselytising Adjutant Tsikas (see paragraphs 15 and 19 above).

23. The Appeal Court maintained the penalties imposed by the first-instance court on the first and third applicants in respect of the convictions it had upheld. However, because of the quashing of the two convictions, their overall sentences were reduced to eleven and twelve months respectively.

It reduced the second applicant's sentence to four months' imprisonment for proselytising airman Antoniadis, four months for proselytising Mrs Zounara, and six months for proselytising the Bairamis family and neighbours. His overall sentence was reduced to ten months' imprisonment.

24. As none of the overall sentences imposed involved more than one year's imprisonment, they were automatically converted by the court into pecuniary penalties of 1,000 drachmas per day. The court ordered that the penalties should not be enforced provided that the applicants did not commit new criminal offences in the following three years.

D. The appeal to the Court of Cassation

25. The applicants appealed in cassation.

In a judgment delivered on 30 July 1993 (no. 1266/1993), the Court of Cassation (Arios Pagos) found as follows:

"It follows from section 4(1) and (2) of Law no. 1363/1938 [see paragraph 27 below] that in order for the crime of proselytism ... to be established, there must be a direct or indirect attempt to intrude on the religious beliefs of a person of a different religious persuasion with the aim of undermining those beliefs, provided that the attempt is made using the means enumerated in a non-exhaustive fashion in the above-mentioned section, namely by any kind of inducement or promise of an inducement or moral support or material assistance, or by fraudulent means or by taking advantage of the other person's inexperience, trust, need, low intelligence or naivety.

The above-mentioned provisions of this section ... are not contrary to [the provisions of the Greek Constitution guaranteeing the principle *nullum crimen, nulla poena sine lege*]; moreover, they are perfectly consistent with Article 13 of the Constitution [see paragraph 26 below], which provides that all known religions are free since, under Article 13, proselytism is prohibited... The argument to the contrary finds no support in the fact that under [the previous Constitutions] the prohibition of proselytism was designed to protect the then (and still) dominant religion, whereas under the present Constitution that prohibition is associated with freedom of conscience in religious matters relating to all known religions. This reasoning is undeniably consistent with both the letter and the spirit [of section 4], pursuant to which

protection from proselytism employing the unlawful means set out therein is provided for the religious convictions of all persons of different persuasions,

i.e. all those belonging to a religion or dogma other than that of the author of the proselytism, and not exclusively those professing the principles of the Orthodox Church.

Furthermore, freedom of conscience in religious matters and of thought, protected as a human right by the present Constitution and by Articles 18 and 19 of the United Nations' Universal Declaration and Articles 9 and 14 of the European Convention on Human Rights, is not undermined by the above-mentioned criminal provision, since it does not sanction the holding of religious beliefs, which is completely free, but only any attempt to intrude on another person's religious beliefs with the aim of changing them. Such attempts are quite incompatible with religious freedom, which creates an obligation to respect the religious convictions of all those who hold different beliefs."

The court therefore dismissed the applicants' appeal.

(*Omissis*)

AS TO THE LAW

(*Omissis*)

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION

56. The applicants claimed that their prosecution, conviction and punishment for proselytism amounted to violations of Article 9 of the Convention, which states:

(*Omissis*)

The Government denied that there had been any such breach. The Commission found that there had been no violation with regard to the measures taken against the applicants for the proselytising of the airmen, although it found that Article 9 had been violated in so far as the proselytising of civilians was concerned (see paragraph 31 above).

37. The Court must consider whether the applicants' Article 9 rights were interfered with and, if so, whether such interference was "prescribed by law", pursued a legitimate aim and was "necessary in a democratic society" within the meaning of Article 9 § 2.

A. *Interference*

38. The Court considers, and indeed it was not disputed by those appearing before it, that the prosecution, conviction and punishment of the applicants for offences of proselytism amounted to interferences with the exercise of their rights to "freedom ... to manifest [their] religion or belief" (see the Kokkinakis judgment cited at paragraph 32 above, p.18, § 36).

B. "*Prescribed by law*"

39. The applicants, for the same reasons they had advanced in support of a finding of violation of Article 7 (see paragraph 32 above), contended that the measures taken against them were not "prescribed by law", as required by Article 9 § 2.

The Government and the Commission were of the contrary opinion, again relying on the Court's Kokkinakis judgment.

40. The Court recalls that the expression "prescribed by law" in Article 9 § 2 requires, inter alia, that the law in question must be both adequately accessible to the individual and formulated with sufficient precision to enable him to regulate his conduct (see, mutatis mutandis, the *Sunday Times v. the United Kingdom* (no. 1) judgment of 26 April 1979, Series A no. 30, p. 31, § 49).

41. It refers to its finding in the above-mentioned Kokkinakis case that the measures taken against that applicant under section 4 were "prescribed by law" (op. cit., pp. 19–20, §§ 40–41). As the Court has already concluded in relation to Article 7 (see paragraphs 34–35 above), it is not satisfied that the position in Greek law has changed subsequently or that it should depart from its earlier assessment for any other reason.

42. In conclusion, the measures in question were "prescribed by law" within the meaning of Article 9 § 2.

C. *Legitimate aim*

43. The Government, with whom the Commission agreed, reasoned that the relevant action was taken against the applicants with the aim of protecting the rights and freedoms of others and also, as far as the measures taken following the proselytising of the airmen were concerned, with the aim of preventing disorder in the armed forces and thus protecting public safety and order.

The applicants made no particular submission in this connection.

44. Having regard to the circumstances of the case and, particularly, the terms of the national courts' decisions, the Court considers that the impugned measures essentially pursued the legitimate aim of protecting the rights and freedoms of others (see also the above-mentioned Kokkinakis judgment, p. 20, § 44).

D. *"Necessary in a democratic society"*

45. The Court emphasises at the outset that while religious freedom is primarily a matter of individual conscience, it also implies, *inter alia*, freedom to "manifest [one's] religion", including the right to try to convince one's neighbour, for example through "teaching" (*ibid.*, p. 17, § 31).

Article 9 does not, however, protect every act motivated or inspired by a religion or belief. It does not, for example, protect improper proselytism, such as the offering of material or social advantage or the application of improper pressure with a view to gaining new members for a Church (*ibid.*, p. 21, § 48).

46. The Court's task is to determine whether the measures taken against the applicants were justified in principle and proportionate. In order to do this, it must weigh the requirements of the protection of the rights and liberties of others against the conduct of the applicants (*ibid.*, p. 21, § 47). Since different factors come into the balance in relation to the proselytising of the airmen and that of the civilians, it will assess the two matters separately.

1. The proselytising of the airmen

47. The Government contended that the applicants had abused the influence they enjoyed as air force officers and had committed the acts in question in a systematic and repetitive manner. The measures taken against them were justified by the need to protect the prestige and effective operation of the armed forces and to protect individual soldiers from ideological coercion.

48. The applicants submitted that the practice of evangelism within a superior/subordinate relationship could not without more be equated to an abuse of trust. They emphasised that the airmen were adults, able to die for their country, and that there was no evidence that the applicants had used their positions to coerce or override the wills of their subordinates. To interpret Article 9 so as to restrict evangelism to "equals" would be a severe limitation of religious freedom, both within the armed forces and in other contexts.

49. The Commission found that the interference could be justified as ensuring that the three airmen's religious beliefs were respected, in view in particular of the special character of the relationship between a superior and a subordinate in the armed forces, which rendered the subordinate more susceptible to influence in a variety of matters including religious beliefs.

50. The Court observes that it is well established that the Convention applies in principle to members of the armed forces as well as to civilians. Nevertheless, when interpreting and applying its rules in cases such as the present, it is necessary to bear in mind the particular characteristics of military life and its effects on the situation of individual members of the armed forces (see the *Engel and Others v. the Netherlands* judgment of 8 June 1976, Series A no. 22, p. 23, § 54, and, *mutatis mutandis*, the *Grigoriades v. Greece* judgment of 25 November 1997, Reports of Judgments and Decisions 1997-VII, pp. 2589-90, § 45).

51. In this respect, the Court notes that the hierarchical structures which are a feature of life in the armed forces may colour every aspect of the relations between military personnel, making it difficult for a subordinate to rebuff the approaches of an individual of superior rank or to withdraw from a conversation initiated by him. Thus, what would in the civilian world be seen as an innocuous exchange of ideas which the recipient is free to accept or reject, may, within the confines of military life, be viewed as a form of harassment or the application of undue pressure in abuse of power. It must be emphasised that not every discussion about religion or other sensitive matters between individuals of unequal rank will fall within this category. Nonetheless, where the circumstances so require, States may be justified in taking special measures to protect the rights and freedoms of subordinate members of the armed forces.

52. The Court refers to the evidence adduced in the domestic proceedings (see paragraphs 8-10 above).

It notes that airmen Antoniadis and Kokkalis testified that the applicants approached them on a number of occasions in order to persuade them to convert and to visit the Pentecostal Church. Mr Antoniadis stated that he felt obliged to take part in the discussions because the applicants were his superior officers, and Mr Kokkalis said that the applicants' approaches bothered him. As the Commission found, there is no evidence that the applicants used threats or inducements. Nonetheless, it appears that they were persistent in their advances and that these two airmen felt themselves constrained and subject to a certain degree of pressure owing to the applicants' status as officers, even if this pressure was not consciously applied.

53. The Court notes that, contrary to the evidence given by his father at first instance, airman Kafkas testified before the Courts-Martial Appeal Court that the applicants did not apply any pressure to him to become a member of the Pentecostal Church and that he himself initiated the religious discussions that took place between them (see paragraph 10 above). However, the Appeal Court, having had the opportunity to assess the evidence, including Mr Kafkas's demeanour and credibility, upheld the first-instance court's decision that the first and third applicants had unlawfully taken advantage of the influence they had over Mr Kafkas due to their position and rank (see paragraphs 15, 18 and 22 above). The Court, considering that the domestic courts were better placed than itself to determine the facts of the case, and taking into account the matters referred to in paragraph 51 above, is of the view that Mr Kafkas, like the other two airmen, must have felt to a certain extent constrained, perhaps obliged to enter into religious discussions with the applicants, and possibly even to convert to the Pentecostal faith.

54. In view of the above, the Court considers that the Greek authorities were in principle justified in taking some measures to protect the lower ranking airmen from improper pressure applied to them by the applicants in their desire to promulgate their religious beliefs. It notes that the measures taken were not particularly severe and were more preventative than punitive in nature, since the penalties imposed were not enforceable if the applicants did not reoffend within the following three years (see paragraphs 16, 18, 20 and 24 above). In all the circumstances of the case, it does not find that these measures were disproportionate.

55. It follows that there has been no violation of Article 9 with regard to the measures taken against the first applicant for the proselytising of airmen Antoniadis, Kokkalis and Kafkas, those taken against the second applicant for the proselytising of airman Antoniadis or those taken against the third applicant for the proselytising of airmen Kokkalis and Kafkas.

2. The proselytising of the civilians

56. The Government reminded the Court that under section 4, only improper proselytism is punishable. They contended that the second and third applicants had systematically exploited the family problems and psychological distress suffered by the Baïramis family and Mrs Zounara and had thus applied unlawful pressure. Furthermore, the penalties imposed on them were not particularly onerous.

57. The Commission, with whom the applicants agreed, considered that the circumstances leading to the conviction of the second and third applicants for proselytising the Baïramis family and Mrs Zounara were similar to those of the Kokkinakis case (cited at paragraph 32 above), in that the "targets" of the proselytism were not military personnel and the domestic courts established the defendants' guilt by reciting the words of section 4 without adequately explaining in what way the methods employed by the accused had been "improper". It had not been satisfactorily demonstrated that their convictions on these counts were "necessary in a democratic society".

58. The Court recalls that the second applicant was convicted under section 4 for preaching on a single occasion to the Baïramis family and their neighbours, following an incident when he had managed to calm a member of the Baïramis family who was in a delirious state. Together with the third applicant, he was also convicted for the proselytising of Mrs Zounara, whom they had attempted to convert on a number of occasions during a period when she was experiencing marital problems (see paragraphs 11, 12, 17 and 19 above).

59. The Court finds it of decisive significance that the civilians whom the applicants attempted to convert were not subject to pressures and constraints of the same kind as the airmen.

With regard to the Baïramis family and their neighbours, none of the evidence indicates that they felt obliged to listen to the applicant or that his behaviour towards them was improper in any way.

As for Mrs Zounara, it was not disputed before the domestic courts that she initially sought out the applicants in an attempt to understand the reasons behind her husband's behaviour. Whilst it is clear that during the period she was in contact with them she was in a state of distress brought on by the breakdown of her marriage, the Court does not find it established that her mental condition was such that she was in need of any special protection from the evangelical activities of the applicants or that they applied improper pressure to her, as was demonstrated by the fact that she was able eventually to take the decision to sever all links with the Pentecostal Church.

60. For the above reasons, the Court does not consider that the second and third applicants' convictions on the charges in question were justified in the circumstances of the case.

61. It follows that there has been a violation of Article 9 with regard to the measures taken against the second applicant for the proselytising of the Baïramis family and their neighbours and those taken against the second and third applicants for the proselytising of Mrs Zounara.

(Omissis)

IV. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 14 OF THE CONVENTION TAKEN TOGETHER WITH ARTICLE 9

65. The applicants alleged that they had been the victims of discrimination contrary to Article 14 of the Convention, which provides:

“The enjoyment of the rights and freedoms set forth in [the] Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.”

They contended that the law against proselytism was applied only to members of religious minorities in Greece, no follower of the Orthodox Church ever having been convicted of the offence under section 4.

66. The Government made no particular submission in relation to this complaint.

67. The Commission found that no separate issue arose under Articles 9 and 14 taken together in relation to the measures directed against the second and third applicants for the proselytising of the civilians. As far as the measures taken against the applicants for the proselytising of the airmen were concerned, since no material was provided to substantiate the complaint under Articles 9 and 14, it reached a finding of no violation.

68. The Court notes that the applicants alleged in their memorial that the Greek law against proselytism was applied in a discriminatory manner. However, they have not produced any evidence to suggest that an officer in the armed forces who attempted to convert his subordinates to the Orthodox Church in a manner similar to that adopted by the applicants would have been treated any differently. It follows that no violation of Articles 9 and 14 taken together has been established in connection with the proselytising of the airmen.

69. Having found a violation of Article 9 with regard to the measures taken against the second and third applicants for the proselytising of the Baïramis family and Mrs Zounara, the Court considers that no separate issue arises in that connection under Articles 9 and 14 taken together.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT

1. Holds by eight votes to one that there has been no violation of Article 7 of the Convention;
2. Holds by eight votes to one that there has been no violation of Article 9 of the Convention with regard to the measures taken against the first, second and third applicants for the proselytising of airmen Antoniadis and Kokkalis;
3. Holds by seven votes to two that there has been no violation of Article 9 with regard to the measures taken against the first and third applicants for the proselytising of airman Kafkas;
4. Holds by seven votes to two that there has been a violation of Article 9 with regard to the measures taken against the second and third applicants for the proselytising of the civilians;
5. Holds unanimously that no separate issue arises under Article 10 of the Convention;
6. Holds unanimously that there has been no violation of Articles 9 and 14 of the Convention taken together in relation to the measures taken against the first, second and third applicants for the proselytising of the airmen;
7. Holds unanimously that no separate issue arises under Articles 9 and 14 taken together in relation to the measures taken against the second and third applicants for the proselytising of the civilians;
8. Holds by seven votes to two
 - (a) that the respondent State is to pay to the second and third applicants, within three months, in respect of compensation for non-pecuniary damage, 500,000 (five hundred thousand) drachmas each;
 - (b) that the respondent State is to pay to the second and third applicants, within three months, in respect of costs and expenses, 6,000 (six thousand) pounds sterling in total, together with any value-added tax which may be payable, less 11,149 (eleven thousand, one hundred and forty-nine) French francs to be

converted into pounds sterling at the rate applicable on the date of delivery of the present judgment;

(c) that simple interest shall be payable from the expiry of the above-mentioned three months until settlement, at an annual rate of 6% in respect of the amount awarded in drachmas and at an annual rate of 8% in respect of the amount awarded in pounds sterling;

9. Dismisses unanimously the remainder of the claim for just satisfaction.

(Omissis)

SOCIALIST PARTY e altri c. TURCHIA²⁰
25 maggio 1998 – Grande Camera – Ric. 21237/93
Pres. Bernhardt, Gölcüklü, Matscher, Russo, Valticos, Palm, Foighel, Pekkanen,
Loizou, Morenilla, Freeland, Baka, Lopes Rocha, Wildhaber, Makarczyk, Kūris,
Löhmus, Van Dijk

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione dell'art. 11; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo degli artt. 6, 9, 10, 14, 18, 1 Prot. 1, 3 Prot. 1

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(*Omissis*)

AS TO THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

7. The Socialist Party (“the SP”), the first applicant, was a political party that was dissolved by the Constitutional Court (see paragraph 15 below).

Mr İlhan Kırıt and Mr Doğu Perinçek, the second and third applicants, were respectively Chairman and former Chairman of the SP. They live in Istanbul.

(*Omissis*)

C. Dissolution of the Socialist Party

14. On 28 November 1991 the Constitutional Court sent Principal State Counsel's application to the SP, whose counsel filed preliminary written observations on 29 January 1992 and full observations on 30 March 1992, in which they first requested a hearing or, at the very least, leave to make further submissions orally. The Constitutional Court acceded to the latter request only and heard the party Chairman, Mr Perinçek, on 12 May, who had ceased to be Chairman of the party a short time before. Before the Constitutional Court the SP's representatives firstly contested the constitutionality of certain provisions of Law no. 2820 on which Principal State Counsel relied. They also argued that the court should not admit the SP's publications (see paragraph 13 above) in evidence against that party. They said that two of the publications were copies of a speech made by Mr Perinçek before his election as party Chairman on 6 July 1991; furthermore, they had been examined by the National Security Courts and found not to contravene the law (see paragraph 11 above).

The party representatives went on to point out that on 8 December 1988 the Constitutional Court had dismissed the first application to have the SP dissolved on the basis of its programme (see paragraph 10 above). They maintained that the court would be contradicting itself if it now decided to dissolve the SP purely because of Mr Perinçek's oral statements, which, in the case before the court, were merely reiterations of paragraph 31 of the programme, which had already been reviewed by the Constitutional Court. They noted, lastly, that since the enactment of Law no. 3713 (the Prevention of Terrorism Act) which had, in particular, repealed Article 142 of the Criminal Code (see paragraph 18 below), it was no longer illegal to carry on Marxist-Leninist activities; in their submission, if one political party was treated differently from the others, the aim pursued by the Turkish legislature would be defeated.

15. Pursuant to section 101 of Law no. 2820, the Constitutional Court made an order on 10 July 1992 dissolving the SP, which entailed ipso jure the liquidation of the party and the transfer of its assets to the Treasury, in accordance with section 107 of that Law. The order was published in the Official

²⁰ *Fattispecie*: il Partito ricorrente, sciolto dalla Corte costituzionale turca in virtù dei propositi anticonstituzionali contenuti nel programma politico – in particolare, con riferimento all'autonomia da riconoscersi alla minoranza curda – lamentava la violazione del proprio diritto di libertà di associazione.

Gazette on 25 October 1992. As a consequence, the founders and managers of the party were banned from holding similar office in any other political body (former Article 69 of the Constitution – see paragraph 16 below).

In its judgment the Constitutional Court noted at the outset that the impugned publications of the SP bore the name and signature of its Chairman, Mr Perinçek, who was also the person who had made the oral statements on television. Those publications and statements accordingly also bound the SP and consequently were admissible as relevant evidence under section 101 of Law no. 2820.

The Constitutional Court did not consider that either its or the National Security Courts' earlier judgments (see paragraphs 10–11 above) in any way affected its examination of the case before it, which concerned the political activities of the party, not of its leaders. Moreover, it could not accept that the fact that a provision of the Criminal Code making it an offence to behave in a certain way had been repealed meant that similar conduct no longer constituted a valid ground for dissolution under Law no. 2820. The Constitutional Court observed that unlike the issue that had been decided in its judgment of 8 December 1988, the one now before it was based on new facts and evidence and thus gave rise to a different question in law. It no longer had to be determined whether the programme and constitution of the SP were in conformity with the law, but solely whether its political activities were caught by the relevant prohibitions.

In reaching its decision on the merits, the Constitutional Court noted, *inter alia*, that the SP referred in its political message to two nations: the Kurdish nation and the Turkish nation. But it could not be accepted that there were two nations within the Republic of Turkey, whose citizens, whatever their ethnic origin, had Turkish nationality. In reality, the statements made by the SP concerning Kurdish national and cultural rights were intended to create minorities and, ultimately, the establishment of a Kurdish-Turkish federation, to the detriment of the unity of the Turkish nation and the territorial integrity of the Turkish State.

Like all nationals of foreign descent, nationals of Kurdish origin could freely express their identity, but the Constitution and the law precluded them from forming a separate nation and State. The SP was ideologically opposed to the nationalism of Atatürk, which was the most fundamental principle underpinning the Republic of Turkey.

The SP's political activity was also incompatible in aim with Articles 11 and 17 of the European Convention on Human Rights, since it was similar to that of terrorist organisations, notwithstanding a difference in the means employed.

In short, objectives which, like those of the SP, encouraged separatism and incited a socially integrated community to fight for the creation of an independent federated State were unacceptable and justified dissolution of the party concerned.

(Omissis)

AS TO THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 11 OF THE CONVENTION

24. The applicants maintained that the fact that the Socialist Party (“the SP”) had been dissolved and its leaders banned from holding similar office in any other political party had infringed their right to freedom of association, as guaranteed by Article 11 of the Convention, which provides:

(Omissis)

B. Compliance with Article 11

(Omissis)

(c) “Necessary in a democratic society”

(Omissis)

ii. The Court's assessment

41. The Court reiterates that notwithstanding its autonomous role and particular sphere of application, Article 11 must also be considered in the light of Article 10. The protection of opinions and the freedom to express them is one of the objectives of the freedoms of assembly and association as

enshrined in Article 11. That applies all the more in relation to political parties in view of their essential role in ensuring pluralism and the proper functioning of democracy. As the Court has emphasised many times, there can be no democracy without pluralism. It is for that reason that freedom of expression as enshrined in Article 10 is applicable, subject to paragraph 2, not only to “information” or “ideas” that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb. The fact that their activities form part of a collective exercise of freedom of expression in itself entitles political parties to seek the protection of Articles 10 and 11 of the Convention. (see, among other authorities, the *United Communist Party of Turkey and Others* judgment cited above, pp. 20–21, §§ 42–43).

42. In the instant case it must first be noted that in its judgment of 10 July 1992 the Constitutional Court held that on that occasion it no longer had to consider whether the SP's programme and constitution were lawful, but only whether its political activities contravened the statutory prohibitions. In dissolving the party, the Constitutional Court had had regard to public statements – some of them in written form – made by Mr Perinçek which it considered to constitute new facts and evidence that were binding on the SP (see paragraph 15 above). Consequently, the Court may confine itself to examining those statements.

43. The Constitutional Court noted that, by distinguishing two nations – the Kurdish nation and the Turkish nation – Mr Perinçek had advocated the creation of minorities within Turkey and, ultimately, the establishment of a Kurdish-Turkish federation, to the detriment of the unity of the Turkish nation and the territorial integrity of the State. The SP was ideologically opposed to the nationalism of Atatürk, which was the most fundamental principle underpinning the Republic of Turkey. Although different methods were used, the aim of the SP's political activity was similar to that of terrorist organisations. As the SP promoted separatism and revolt its dissolution was justified (see paragraph 15 above).

44. In the light of these factors, the Court must firstly consider the content of the statements in issue and then determine whether they justified the dissolution of the SP.

With regard to the first issue the Court reiterates that when it carries out its scrutiny, its task is not to substitute its own view for that of the relevant national authorities but rather to review under Article 11 the decisions they delivered in the exercise of their discretion. In so doing, the Court has to satisfy itself that the national authorities based their decisions on an acceptable assessment of the relevant facts (see, *mutatis mutandis*, the *United Communist Party of Turkey and Others* judgment cited above, p. 22, § 47).

45. Further, the Court has previously held that one of the principal characteristics of democracy is the possibility it offers of resolving a country's problems through dialogue, without recourse to violence, even when they are irksome. Democracy thrives on freedom of expression. From that point of view, there can be no justification for hindering a political group solely because it seeks to debate in public the situation of part of the State's population and to take part in the nation's political life in order to find, according to democratic rules, solutions capable of satisfying everyone concerned (see the *United Communist Party of Turkey and Others* judgment cited above, p. 27, § 57).

46. Having analysed Mr Perinçek's statements, the Court finds nothing in them that can be considered a call for the use of violence, an uprising or any other form of rejection of democratic principles. On the contrary, he stressed on a number of occasions the need to achieve the proposed political reform in accordance with democratic rules, through the ballot box and by holding referenda. At the same time, he spoke out against “the former culture idolising violence and advocating the use of force to solve problems between nations and in society” (see paragraph 13 above).

At the hearing the Agent for the Government stated that Mr Perinçek had “justified the use of violent and terrorist methods” by saying in particular: “The Kurd has proved himself through the fight of impoverished peasants by linking its destiny [to theirs]. By holding meetings with thousands of people in the towns and provinces, the Kurd had proved himself and broken down the barriers of fear.” Furthermore, by calling on those present to “sow courage, rather than watermelons”, Mr Perinçek had, in the Government's submission, “exhorted them to stop all activities other than the destruction of order”. Lastly, by using the phrase “The Kurdish people are standing up” he had called upon them to revolt.

While the Court accepts that these phrases were directed at citizens of Kurdish origin and constituted an invitation to them to rally together and assert certain political claims, it finds no trace of any incitement to use violence or infringe the rules of democracy. In that regard, the relevant statements were scarcely any different from those made by other political groups that were active in other countries of the Council of Europe.

47. The Constitutional Court had also criticised Mr Perinçek for having drawn a distinction between two nations, the Kurdish nation and the Turkish nation, in his speeches and of thereby pleading in favour of creating minorities and the establishment of a Kurdish-Turkish federation, to the detriment of the unity of the Turkish nation and the territorial integrity of the State. Ultimately, the SP had advocated separatism.

The Court notes that, read together, the statements put forward a political programme with the essential aim being the establishment, in accordance with democratic rules, of a federal system in which Turks and Kurds would be represented on an equal footing and on a voluntary basis. Admittedly, reference is made to the right to self-determination of the "Kurdish nation" and its right to "secede"; however, read in their context, the statements using these words do not encourage secession from Turkey but seek rather to stress that the proposed federal system could not come about without the Kurds' freely given consent, which should be expressed through a referendum.

In the Court's view, the fact that such a political programme is considered incompatible with the current principles and structures of the Turkish State does not make it incompatible with the rules of democracy. It is of the essence of democracy to allow diverse political programmes to be proposed and debated, even those that call into question the way a State is currently organised, provided that they do not harm democracy itself.

48. It is true here too that, as was the case with the TBKP (see the United Communist Party of Turkey and Others judgment cited above, p. 27, § 58), it cannot be ruled out that the statements in issue concealed objectives and intentions different from the ones proclaimed in public. In the absence of concrete actions belying Mr Perinçek's sincerity in what he said, however, that sincerity should not be doubted. The SP was thus penalised for conduct relating solely to the exercise of freedom of expression.

49. The Court also notes that Mr Perinçek was acquitted in the National Security Courts where he had been prosecuted in respect of the same statements (see paragraph 11 above). In that connection the Government stressed that the two types of proceedings were entirely different, one concerning the application of criminal law, the other the application of constitutional law. The Court merely notes that the Turkish courts had divergent views as to the effect of Mr Perinçek's statements.

It is now important to determine whether, in the light of the above considerations, the SP's dissolution can be considered to have been necessary in a democratic society, that is to say whether it met a "pressing social need" and was "proportionate to the legitimate aim pursued" (see, among many other authorities and *mutatis mutandis*, the *Vogt v. Germany* judgment of 26 September 1995, Series A no. 323, pp. 25–26, § 52).

50. The Court reiterates that, having regard to the essential role of political parties in the proper functioning of democracy (see the United Communist Party of Turkey and Others judgment cited above, p. 17, § 25), the exceptions set out in Article 11 are, where political parties are concerned, to be construed strictly; only convincing and compelling reasons can justify restrictions on such parties' freedom of association. In determining whether a necessity within the meaning of Article 11 § 2 exists, the Contracting States have only a limited margin of appreciation, which goes hand in hand with rigorous European supervision embracing both the law and the decisions applying it, including those given by independent courts (see the United Communist Party of Turkey and Others judgment cited above, p. 22, § 46).

51. The Court observes that the interference in question was radical: the SP was dissolved with immediate and permanent effect, its assets were liquidated and transferred *ipso jure* to the Treasury and its leaders – who admittedly did not include Mr Perinçek when the party was dissolved (see paragraph 14 above) – were banned from carrying on certain similar political activities. Measures as severe as those may only be applied in the most serious cases.

52. The Court has already noted that Mr Perinçek's statements, though critical and full of demands, did not appear to it to call into question the need for compliance with democratic principles and rules.

The Court is prepared to take into account the background of cases before it, in particular the difficulties associated with the prevention of terrorism (see, among other authorities, the United Communist Party of Turkey and Others judgment cited above, p. 27, § 59). In the present case, however, it has not been established how, in spite of the fact that in making them their author declared attachment to democracy and expressed rejection of violence, the statements in issue could be considered to have been in any way responsible for the problems which terrorism poses in Turkey.

53. In view of the findings referred to above, there is no need either to bring Article 17 into play, as nothing in the statements warrants the conclusion that their author relied on the Convention to engage in activity or perform acts aimed at the destruction of any of the rights and freedoms set forth in it (see, *mutatis mutandis*, the United Communist Party of Turkey and Others judgment cited above, p. 27, § 60).

54. In conclusion, the dissolution of the SP was disproportionate to the aim pursued and consequently unnecessary in a democratic society. It follows that there has been a violation of Article 11 of the Convention.

II. ALLEGED VIOLATIONS OF ARTICLES 9, 10, 14 AND 18 OF THE CONVENTION

55. The applicants also maintained that there had been breaches of Articles 9, 10, 14 and 18 of the Convention. As their complaints relate to the same facts the Court considers it unnecessary to examine them separately.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Holds that there has been a violation of Article 11 of the Convention;
2. Holds that it is unnecessary to determine whether there has been a violation of Articles 6 § 1, 9, 10, 14 and 18 of the Convention and Articles 1 and 3 of Protocol No. 1;
3. Holds
 - (a) that the respondent State is to pay Mr Perinçek and Mr Kırıt, within three months, a total sum of 50,000 (fifty thousand) French francs each in respect of non-pecuniary damage, to be converted into Turkish liras at the rate applicable at the date of payment;
 - (b) that simple interest at an annual rate of 3.36% shall be payable on that sum from the expiry of the above-mentioned three months until settlement;
4. Dismisses the remainder of the claim for just satisfaction.

(Omissis)

SIDIROPOULOS E ALTRI C. GRECIA²¹
10 luglio 1998 – Camera – Ric. 26695/95
Pres. Bernhardt, Russo, Valticos, Foighel, Morenilla, Wildhaber, Gotchev,
Löhmus, Butkevych

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione dell'art. 11; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo degli articoli 6.1, 9, 10 e 14

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(Omissis)

AS TO THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

7. The applicants all live at Florina, in northern Greece, on the border of the Former Yugoslav Republic of Macedonia. Mr Sidiropoulos, an electrician, was born at Kastoria in 1949; Mr Dimtsis, a teacher, was born at Florina in 1957, Mr Anastasiadis, a farmer, was born at Florina in 1944; Mr Boules, a farmer, was born at Florina in 1941; Mr Sovislis, a farmer, was born at Florina in 1950; and Mr Seltsas, a dentist, was born at Florina in 1956.

8. On 18 April 1990 the applicants, who claim to be of “Macedonian” ethnic origin and to have a “Macedonian national consciousness”, decided together with forty-nine other people to form a non-profit-making association (somatio) called “Home of Macedonian Civilisation” (Stegi Makedonikou Politismou). The association’s headquarters were to be at Florina. According to clause 2 of its memorandum of association, the association’s objects were “(a) the cultural, intellectual and artistic development of its members and of the inhabitants of Florina in general and the fostering of a spirit of cooperation, solidarity and love between them; (b) cultural decentralisation and the preservation of intellectual and artistic endeavours and traditions and of the civilisation’s monuments and, more generally, the promotion and development of [their] folk culture; and (c) the protection of the region’s natural and cultural environment”.

A. *The proceedings in the Florina Court of First Instance*

9. On 12 June 1990 the applicants, who constituted the provisional management committee of the association, lodged an application under Article 79 of the Civil Code with the Florina Court of First Instance for registration of their association under the name of “Home of Macedonian Civilisation”.

10. On 9 August 1990 the court, having heard the applicants, refused their application on the following grounds:

(Omissis)

AS TO THE LAW

(Omissis)

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 11 OF THE CONVENTION

(Omissis)

²¹ *Fattispecie*: i ricorrenti individuavano una violazione del proprio diritto di libertà di associazione nel rifiuto delle Autorità di riconoscere la personalità giuridica alla loro associazione, in virtù delle sue supposte finalità antidemocratiche.

B. Justification for the interference

(Omissis)

3. *“Necessary in a democratic society”*

40. The Court points out that the right to form an association is an inherent part of the right set forth in Article 11, even if that Article only makes express reference to the right to form trade unions. That citizens should be able to form a legal entity in order to act collectively in a field of mutual interest is one of the most important aspects of the right to freedom of association, without which that right would be deprived of any meaning. The way in which national legislation enshrines this freedom and its practical application by the authorities reveal the state of democracy in the country concerned. Certainly States have a right to satisfy themselves that an association's aim and activities are in conformity with the rules laid down in legislation, but they must do so in a manner compatible with their obligations under the Convention and subject to review by the Convention institutions.

Consequently, the exceptions set out in Article 11 are to be construed strictly; only convincing and compelling reasons can justify restrictions on freedom of association. In determining whether a necessity within the meaning of Article 11 § 2 exists, the States have only a limited margin of appreciation, which goes hand in hand with rigorous European supervision embracing both the law and the decisions applying it, including those given by independent courts.

When the Court carries out its scrutiny, its task is not to substitute its own view for that of the relevant national authorities but rather to review under Article 11 the decisions they delivered in the exercise of their discretion. This does not mean that it has to confine itself to ascertaining whether the respondent State exercised its discretion reasonably, carefully and in good faith; it must look at the interference complained of in the light of the case as a whole and determine whether it was “proportionate to the legitimate aim pursued” and whether the reasons adduced by the national authorities to justify it are “relevant and sufficient”. In so doing, the Court has to satisfy itself that the national authorities applied standards which were in conformity with the principles embodied in Article 11 and, moreover, that they based their decisions on an acceptable assessment of the relevant facts (see, the *United Communist Party of Turkey and Others* judgment cited above, p. 22, §§ 46 and 47).

41. In the applicants' submission, all the arguments put forward by the national courts and the Government against the association's founders were baseless, vague and unproved and did not correspond to the concept of “pressing social need”.

There was nothing in the case file to suggest that any of the applicants had wished to undermine Greece's territorial integrity, national security or public order. Mention of the consciousness of belonging to a minority and the preservation and development of a minority's culture could not be said to constitute a threat to “democratic society”. Similarly, the presence of some of the founders at the CSCE in Copenhagen could not be interpreted as an attack on national security, since the Greek Government themselves had, by signing all the relevant CSCE documents, recognised that citizens could take part in such proceedings. Nor had Mr Sidiropoulos in any way challenged the Greek identity of the Greek province of Macedonia; he had merely claimed that the Macedonian minority there was oppressed.

Furthermore, the allegation that the association's founders were plotting against Greece was unfounded. The press article that referred to a “directive” from Slav organisations abroad was manifestly untrue and a complete fabrication; that was apparent from the very use of the word “directive”, which was not a current term in the latter part of the twentieth century, and from the fact that the Greek Government had not to date confirmed the existence of such a directive. The irresponsible publications of a newspaper could not be used as evidence by a court, or indeed by the government of a State which respected the rule of law.

Territorial integrity, national security and public order were not threatened by the activities of an association whose aim was to promote a region's culture, even supposing that it also aimed partly to promote the culture of a minority; the existence of minorities and different cultures in a country was a historical fact that a “democratic society” had to tolerate and even protect and support according to the principles of international law.

42. The Government maintained that the national authorities had been right to refuse to register the applicants' association. More specifically, the Florina Court of First Instance and the Salonika Court of Appeal had made an acceptable assessment of the circumstances of the case and had reached the reasonable conclusion that the association's real aim was quite different from the one referred to in its memorandum of association. In order to reach that view, the judges of those courts had, of their own motion, taken into consideration as evidence – as Articles 741, 744 and 759 § 3 of the Code of Civil

Procedure entitled them to do in such proceedings – certain press articles and matters of common knowledge such as the threat to Greece that the FYROM's propaganda against it represented at the time, the attempted "Slavicisation" of the term "Macedonia" by that State, certain provisions of that State's Constitution and the systematic campaign to promote the idea of a "United Macedonia".

Furthermore, the courts had noted that clause 4 of the association's memorandum of association provided that acceptance of its principles was an essential prerequisite for becoming a member, without however stating those principles, such that potential members ran the risk of being "trapped" as soon as they had joined. The association's name was also likely to cause confusion, since the applicants had sought to conceal the type of culture to which they referred; it was only before the Commission that the applicants had revealed for the first time which ethnic group they really believed they belonged to. The deceptive name "Home of Macedonian Civilisation" was part of a propaganda exercise whose objective was to create a favourable climate for disputing the Greek identity of Macedonia and sustain irredentist aspirations.

Relying on the Court's case-law, the Government emphasised that the authorities were better placed than the international court to assess whether an interference was "necessary in a democratic society". They submitted that some respect should be paid to the authorities' judgment when they weighed conflicting public and individual interests in view of their special knowledge of the country and their general responsibility under national law. Given the breadth of their margin of appreciation, in particular where matters affecting national security were concerned, the Greek courts had in the instant case satisfied the criterion of proportionality.

43. The Commission, having examined the evidence produced to the domestic courts, considered that it had not been established that the applicants had harboured separatist intentions. Admittedly, the national courts could reasonably have concluded that the association's true aim was to promote the idea that there was a "Macedonian" minority in Greece and that the rights of that minority's members were not fully respected. However, in the Commission's opinion, that would not in itself have justified restricting the applicants' right to freedom of association; although the applicants had indeed stated that they had a "Macedonian" national consciousness, there was nothing to indicate that they had advocated the use of violence or of undemocratic or unconstitutional means. The Commission concluded that the reasons adduced by the domestic authorities to justify the interference had not been "relevant and sufficient" and that the interference had not been "proportionate to the legitimate aim pursued".

44. The Court notes, in the first place, that the aims of the association called "Home of Macedonian Civilisation", as set out in its memorandum of association, were exclusively to preserve and develop the traditions and folk culture of the Florina region (see paragraph 8 above). Such aims appear to the Court to be perfectly clear and legitimate; the inhabitants of a region in a country are entitled to form associations in order to promote the region's special characteristics, for historical as well as economic reasons. Even supposing that the founders of an association like the one in the instant case assert a minority consciousness, the Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE (Section IV) of 29 June 1990 and the Charter of Paris for a New Europe of 21 November 1990 – which Greece has signed – allow them to form associations to protect their cultural and spiritual heritage.

In the second place, in justifying its refusal of the application for registration, the Salonika Court of Appeal decided that it had "good reasons ... to believe that the purpose of using the term 'Macedonian' [was] to dispute the Greek identity of Macedonia and its inhabitants by indirect and therefore underhand means, and discern[ed] in it an intention on the part of the founders to undermine Greece's territorial integrity".

In reaching that decision, the Court of Appeal, of its own motion, took into consideration as evidence material which the applicants maintained they had not been able to challenge during the proceedings as it had not been placed in the case file.

45. The Court reiterates that the taking of evidence is governed primarily by the rules of domestic law and that it is in principle for the national courts to assess the evidence before them (see, among many other authorities, the *Saïdi v. France* judgment of 20 September 1993, Series A no. 261-C, p. 56, § 43).

However, careful study of the press articles in question (see paragraphs 14 and 15 above), which had a decisive influence on the outcome of the proceedings, shows that they reported matters some of which were unconnected with the applicants and drew inferences derived from a subjective assessment by the authors of the articles. Relying on those articles and having regard to the political dispute that then dominated relations between Greece and the FYROM (the latter of which had not yet even proclaimed its independence at the material time), the national courts held that the applicants and the association they wished to found represented a danger to Greece's territorial integrity.

That statement, however, was based on a mere suspicion as to the true intentions of the association's founders and the activities it might have engaged in once it had begun to function.

The Court also takes into account in this context the fact that Greek law does not lay down a system of preventive review for setting up non-profit-making associations. Article 12 of the Constitution provides that the forming of associations cannot be made subject to prior authorisation (see paragraph 17 above); Article 81 of the Civil Code allows the courts merely to review lawfulness and not to review desirability (see paragraph 18 above).

46. In the *United Communist Party of Turkey and Others* judgment cited above (p. 35, § 58) the Court held that it could not rule out that a political party's programme might conceal objectives and intentions different from the ones it proclaimed. To verify that it did not, the content of the programme had to be compared with the party's actions and the positions it defended. Similarly, in the instant case the Court does not rule out that, once founded, the association might, under cover of the aims mentioned in its memorandum of association, have engaged in activities incompatible with those aims. Such a possibility, which the national courts saw as a certainty, could hardly have been belied by any practical action as, having never existed, the association did not have time to take any action. If the possibility had become a reality, the authorities would not have been powerless; under Article 105 of the Civil Code, the Court of First Instance could order that the association should be dissolved if it subsequently pursued an aim different from the one laid down in its memorandum of association or if its functioning proved to be contrary to law, morality or public order (see paragraph 18 above).

47. In the light of the foregoing, the Court concludes that the refusal to register the applicants' association was disproportionate to the objectives pursued. That being so, there has been a violation of Article 11.

(Omissis)

IV. ALLEGED VIOLATIONS OF ARTICLES 9, 10 AND 14 OF THE CONVENTION

51. Lastly, the applicants asserted that the reason why the establishment of their association had been prohibited lay in the origin and consciousness of some of its founders and also in the fact that they had publicly expressed the opinion that they belonged to a minority. They relied on Articles 9, 10 and 14 of the Convention, which provide:

(Omissis)

52. The Court notes, as the Commission did, that this complaint relates to the same facts as the ones based on Article 11. Having regard to the conclusion in paragraph 47 above, it does not consider that it must deal with it.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Dismisses the Government's preliminary objections;
2. Holds that there has been a violation of Article 11 of the Convention;
3. Holds that it is unnecessary to rule on the complaints under Articles 6 § 1, 9, 10 and 14 of the Convention;
4. Holds that the present judgment constitutes in itself sufficient just satisfaction for the non-pecuniary damage sustained by the applicants;
5. Holds
 - (a) that the respondent State is to pay the applicants, within three months, 4,000,000 (four million) drachmas for costs and expenses;
 - (b) that simple interest at an annual rate of 6% shall be payable from the expiry of the above-mentioned three months until settlement;
6. Dismisses the remainder of the claim for just satisfaction.

(Omissis)

BUSCARINI E ALTRI C. SAN MARINO²²
18 febbraio 1999 – Grande Camera – Ric. 24645/94
Pres. Wildhaber, Palm, Ferrari Bravo, Caflisch, Kūris, Costa, Fuhrmann,
Jungwiert, Zupančič, Vajić, Thomassen, Tsatsa-Nikolovska, Panfīru,
Levits, Traja, Botoucharova

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione dell'art. 9

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(*Omissis*)

THE FACTS

THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

7. The applicants were elected to the General Grand Council (the parliament of the Republic of San Marino) in elections held on 30 May 1993.

8. Shortly afterwards, they requested permission from the Captains-Regent, who act as the heads of government in San Marino, to take the oath required by section 55 of the Elections Act (Law no. 36 of 1958) without making reference to any religious text. The Act in question referred to a decree of 27 June 1909, which laid down the wording of the oath to be taken by members of the Republic's parliament as follows:

"I, ..., swear on the Holy Gospels ever to be faithful to and obey the Constitution of the Republic, to uphold and defend freedom with all my might, ever to observe the Laws and Decrees, whether ancient, modern or yet to be enacted or issued and to nominate and vote for as candidates to the Judiciary and other Public Office only those whom I consider apt, loyal and fit to serve the Republic, without allowing myself to be swayed by any feelings of hatred or love or by any other consideration."

9. In support of their request the applicants referred to Article 4 of the Declaration of Rights of 1974, which guarantees the right to freedom of religion, and Article 9 of the Convention.

10. At the General Grand Council session of 18 June 1993 the applicants took the oath in writing, in the form of words laid down in the decree of 27 June 1909 save for the reference to the Gospels, which they omitted. At the same time, the first applicant drew attention to the obligations undertaken by the Republic of San Marino when it became a party to the European Convention on Human Rights.

11. On 12 July 1993 the Secretariat of the General Grand Council gave an opinion, at the request of the Captains-Regent, on the form of the oath sworn by the applicants, to the effect that it was invalid, and referred the matter to the Council.

12. At its session of 26 July 1993 the General Grand Council adopted a resolution proposed by the Captains-Regent ordering the applicants to retake the oath, this time on the Gospels, on pain of forfeiting their parliamentary seats.

13. The applicants complied with the Council's order and took the oath on the Gospels, albeit complaining that their right to freedom of religion and conscience had been infringed.

²² *Fattispecie*: i ricorrenti lamentavano la violazione del proprio diritto di libertà (negativa) di religione, per aver dovuto prestare giuramento sui Vangeli prima di assumere le funzioni di parlamentari.

Bibliografia essenziale: LUGLI, M., *La tutela della libertà religiosa (Art. 9 CEDU)*, in LUGLI, M. – PASQUALI CERIOLO, J. – PISTOLESI, I., *Elementi di diritto ecclesiastico europeo*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 69 ss., sul punto pp. 81 s.; PARISI, M., *Simboli e comportamenti religiosi all'esame degli organi di Strasburgo. Il diritto all'espressione dell'identità confessionale tra (presunte) certezze degli organi sovranazionali europei e (verosimili) incertezze dei pubblici poteri italiani*, in *Dir. fam. pers.*, 2006, 3, pp. 1415 ss., sul punto spec. pp. 1437 ss.; RINGELHEIM, J., *Athéisme et liberté de conscience en droit international des droits de l'homme*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2011, 1, pp. 33 ss.

14. Subsequently – before ever the applicants applied to the Commission – Law no. 115 of 29 October 1993 (“Law no. 115/1993”) introduced a choice for newly elected members of the General Grand Council between the traditional oath and one in which the reference to the Gospels was replaced by the words “on my honour”. The traditional wording is still mandatory for other offices, such as that of Captain-Regent or of a member of the government.

(Omissis)

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION

(Omissis)

B. Compliance with Article 9 of the Convention

29. Article 9 of the Convention provides:

(Omissis)

30. Mr Buscarini and Mr Della Balda submitted that the obligation which the General Grand Council imposed on them on 26 July 1993 demonstrated that in the Republic of San Marino at the material time the exercise of a fundamental political right, such as holding parliamentary office, was subject to publicly professing a particular faith, in breach of Article 9.

31. The Commission agreed with that analysis; the Government contested it.

32. The Government maintained that the wording of the oath in question was not religious but, rather, historical and social in significance and based on tradition. The Republic of San Marino had, admittedly, been founded by a man of religion but it was a secular State in which freedom of religion was expressly enshrined in law (Article 4 of the Declaration of Rights of 1974). The form of words in issue had lost its original religious character, as had certain religious feast-days which the State recognised as public holidays.

The act complained of therefore did not amount to a limitation on the applicants’ freedom of religion.

33. The applicants and the Commission rejected that assertion.

34. The Court reiterates that: “As enshrined in Article 9, freedom of thought, conscience and religion is one of the foundations of a ‘democratic society’ within the meaning of the Convention. It is, in its religious dimension, one of the most vital elements that go to make up the identity of believers and their conception of life, but it is also a precious asset for atheists, agnostics, sceptics and the unconcerned. The pluralism indissociable from a democratic society, which has been dearly won over the centuries, depends on it” (see the *Kokkinakis v. Greece* judgment of 25 May 1993, Series A no. 260-A, p. 17, § 31). That freedom entails, inter alia, freedom to hold or not to hold religious beliefs and to practise or not to practise a religion.

In the instant case, requiring Mr Buscarini and Mr Della Balda to take an oath on the Gospels did indeed constitute a limitation within the meaning of the second paragraph of Article 9, since it required them to swear allegiance to a particular religion on pain of forfeiting their parliamentary seats. Such interference will be contrary to Article 9 unless it is “prescribed by law”, pursues one or more of the legitimate aims set out in paragraph 2 and is “necessary in a democratic society”.

1. “Prescribed by law”

35. As the Commission noted in its report (paragraph 38), “the interference in question was based on section 55 of the Elections Act, Law no. 36 of 1958, which referred to the decree of 27 June 1909 laying down the wording of the oath to be sworn by members of parliament ... Therefore, it was ‘prescribed by law’ within the meaning of the second paragraph of Article 9 of the Convention”. That point was not disputed.

2. Legitimate aim and whether “necessary in a democratic society”

36. The Government emphasised the importance, in any democracy, of the oath taken by elected representatives of the people, which, in their view, was a pledge of loyalty to republican values. Regard being had to the special character of San Marino, deriving from its history, traditions and social fabric, the reaffirmation of traditional values represented by the taking of the oath was necessary in order to maintain public order.

The history and traditions of San Marino were linked to Christianity, since the State had been founded by a saint; today, however, the oath's religious significance had been replaced by "the need to preserve public order, in the form of social cohesion and the citizens' trust in their traditional institutions".

It would therefore be inappropriate for the Court to criticise the margin of appreciation which San Marino had to have in this matter.

In any event, the Government maintained, the applicants had had no legal interest in pursuing the Strasbourg proceedings since the entry into force of Law no. 115 of 29 October 1993 ("Law no. 115/1993"), which did not require persons elected to the General Grand Council to take the oath on the Gospels.

37. According to Mr Buscarini and Mr Della Balda, the resolution requiring them to take the oath in issue was in the nature of a "premeditated act of coercion" directed at their freedom of conscience and religion. It aimed to humiliate them as persons who, immediately after being elected, had requested that the wording of the oath should be altered so as to conform with, *inter alia*, Article 9 of the Convention.

38. The Court considers it unnecessary in the present case to determine whether the aims referred to by the Government were legitimate within the meaning of the second paragraph of Article 9, since the limitation in question is in any event incompatible with that provision in other respects.

39. The Court notes that at the hearing on 10 December 1998 the Government sought to demonstrate that the Republic of San Marino guaranteed freedom of religion; in support of that submission they cited its founding Statutes of 1600, its Declaration of Rights of 1974, its ratification of the European Convention in 1989 and a whole array of provisions of criminal law, family law, employment law and education law which prohibited any discrimination on the grounds of religion. It is not in doubt that, in general, San Marinese law guarantees freedom of conscience and religion. In the instant case, however, requiring the applicants to take the oath on the Gospels was tantamount to requiring two elected representatives of the people to swear allegiance to a particular religion, a requirement which is not compatible with Article 9 of the Convention.

As the Commission rightly stated in its report, it would be contradictory to make the exercise of a mandate intended to represent different views of society within Parliament subject to a prior declaration of commitment to a particular set of beliefs.

40. The limitation complained of accordingly cannot be regarded as "necessary in a democratic society". As to the Government's argument that the application ceased to have any purpose when Law no. 115/1993 was enacted, the Court notes that the oath in issue was taken before the passing of that legislation.

41. In the light of the foregoing, there has been a violation of Article 9 of the Convention.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Dismisses the Government's preliminary objections;
2. Holds that there has been a violation of Article 9 of the Convention;
3. Holds that this judgment constitutes in itself sufficient just satisfaction as to the alleged non-pecuniary damage;
4. Dismisses the remainder of the claim for just satisfaction.

(Omissis)

CHASSAGNOU E ALTRI C. FRANCIA²³

29 aprile 1999 – Grande Camera – Ricc. 25088/94; 28331/95; 28443/95

**Pres. Wildhaber, Palm, Caflisch, Makarczyk, Kūris, Costa, Fuhrmann, Jungwiert,
Fischbach, Zupančič, Vajić, Thomassen, Tsatsa-Nikolovska,
Panțîru, Baka, Levits, Traja**

* * *

Dispositivo:

- 12 voti contro 7: violazione dell'art. 1 Prot. 1 considerato isolatamente
- 14 voti contro 3: violazione dell'art. 1 Prot. 1 in combinato disposto con l'art. 14
- 12 voti contro 5: violazione dell'art. 11 considerato isolatamente
- 16 voti contro 1: violazione dell'art. 11 in combinato disposto con l'art. 14; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 9

Opinioni concorrenti: Caflisch, Panțîru, Zupančič, Traja

Opinioni dissenzienti: Fischbach, Caflisch, Panțîru, Zupančič, Traja, Costa

* * *

(*Omissis*)

THE FACTS

I. INTRODUCTION

10. Given the importance of the historical context of the case, it seems appropriate – exceptionally – to preface the section of the judgment entitled “The circumstances of the case” with a brief introduction, based on the information supplied by the Government.

11. Until the French Revolution of 1789 the right to hunt was a privilege of the nobility. Only nobles could take game, which was regarded as the lord’s property.

During the Revolution there were two schools of thought on the question. The first approach, supported by Mirabeau, was to make the right to hunt the prerogative of the landowner alone; the second, which was advocated by Robespierre, was to give all citizens unconditional freedom to hunt everywhere. The first approach carried the day, as in the night of 4 August 1789 the privilege of hunting was abolished “subject to the sole reservation that landowners alone may hunt” and a decree of 11 August 1789 laid down the principle that “Every landowner has the right to destroy or cause to be destroyed, on his property only, any species of game”.

Subsequently the Law of 3 May 1844, a large part of which is still in force, regulated the right to hunt by introducing hunting licences and laying down fixed hunting seasons. Section 1 of that Law, which was later codified as Article 365 of the Countryside Code and then Article L. 222-1, provided: “No one shall have the right to hunt on land belonging to another without the consent of the owner or any person entitled through or under the owner.”

However, it was made clear by case-law that this consent could be tacit and that it was possible to hunt on another’s land provided that the owner of the hunting rights had not expressly manifested his opposition by means of measures such as signing a lease, swearing in a gamekeeper or putting up “private hunting” notices.

12. Although, in an attempt to organise hunting, associations of hunters were set up spontaneously in the regions north of the Loire where large estates of agricultural land or woodland predominated, the theory of tacit consent derived from case-law led throughout the south of France, where sub-division of

²³ *Fattispecie*: i ricorrenti, piccoli proprietari terrieri cui era stata imposta l'appartenenza a un'associazione comunale con finalità venatorie, lamentavano sia la violazione del proprio diritto di libertà (negativa) di associazione, sia del proprio diritto a godere liberamente (e in modo conforme alle proprie convinzioni) della proprietà.

Per la traduzione italiana si veda DE SALVIA, M. – ZAGREBELSKY, V., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia delle Comunità europee*, vol. III (1999-2006), coordinato da M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 31 ss.

landholdings has created a pattern of much smaller properties, to an almost unlimited freedom to hunt, known as “chasse banale” (public hunting). With the exception of a few private hunting grounds, hunters could thus hunt wherever they pleased and no one was responsible for the proper management of game stocks; as a result game species in certain regions were decimated.

13. It was in those circumstances that Law no. 64-696 of 10 July 1964, known as the “Loi Verdeille”, was enacted (see paragraphs 41 et seq. below). This provided for the creation of approved municipal hunters’ associations (Associations communales de chasse agréées – “ACCAs”) and approved inter-municipality hunters’ associations (Associations inter-communales de chasse agréées – “AICAs”). Section 1 (which subsequently became Article L. 222-2 of the Countryside Code, see paragraph 41 below) states that their object is “to encourage, on their hunting grounds, an increase in game stocks, the destruction of vermin and the prevention of poaching, to instruct their members in how to hunt without interfering with property rights or crops and in general to improve the technical organisation of hunting so that the sport can be practised in a more satisfactory manner”. To that end, the law requires the owners of landholdings smaller in area than a certain threshold, which varies from one département to another, to become members of any ACCA set up in their municipality and to transfer to it the hunting rights over their land in order to create municipal hunting grounds.

14. The Loi Verdeille applies in départements of metropolitan France other than Bas-Rhin, Haut-Rhin and Moselle, where there is a special regime inherited from German law (see paragraph 40 below). The creation of an ACCA is compulsory in départements on a list drawn up by the Minister responsible for hunting, which designates 29 of the 93 metropolitan départements concerned, including Creuse, where Mr Dumont, Mr A. Galland, Mr P. Galland, Mr E. Petit, Mr M. Petit and Mr Pinon live (see paragraph 23 below) and Gironde, where Mrs Montion lives (see paragraph 28 below). In the municipalities of the remainder of these 93 départements ACCAs may be set up by the prefect on an application by anyone who can furnish evidence that at least 60% of landowners holding at least 60% of the land in the municipality agree. On 28 February 1996 ACCAs were thus set up in 851 municipalities in 39 different départements, including 53 of the 555 municipalities in Dordogne, where Mrs Chassagnou, Mr R. Petit and Mrs Lasgrezas live (see paragraph 16 below).

15. The right to hunt belongs to the owner on his land (see paragraph 36 below), but the creation of an ACCA results in the pooling of hunting grounds within the municipality, so that the members of the association can hunt throughout the area thus formed (see paragraphs 41 and 50 below). Under certain conditions the owners of landholdings attaining in a single block a specified minimum area (60 hectares in Creuse and 20 hectares in Gironde and Dordogne) may object to inclusion of their land in the ACCA’s hunting grounds or request its removal from them (see paragraphs 47-49 below).

II. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

A. Mrs Chassagnou, Mr R. Petit and Mrs Lasgrezas

16. Mrs Chassagnou, Mr R. Petit and Mrs Lasgrezas were born in 1924, 1936 and 1927 respectively. All three are farmers and live in the département of Dordogne, Mrs Chassagnou at Tourtoirac and the other two at Sainte-Eulalie-d’Ans.

They own landholdings there smaller than 20 hectares in a single block which are included in the hunting grounds of the ACCAs of Tourtoirac and Chourgnac-d’Ans.

17. In 1985, as members of the Anti-Hunting Movement (“the ROC”), and later of the Association for the Protection of Wildlife (“the ASPAS”), an approved association of recognised public usefulness with regard to the protection of nature, the applicants placed notices at the boundaries of their property bearing the words “Hunting prohibited” and “Sanctuary”. The ACCAs of Tourtoirac and Chourgnac-d’Ans then applied for an injunction requiring the removal of these notices. The judge competent to hear urgent applications granted the injunction sought by a decision of 26 September 1985, which was upheld on 18 June 1987 by the Bordeaux Court of Appeal.

18. On 20 August 1987 the prefect of Dordogne rejected an application from Mr R. Petit, Mrs Chassagnou and Mrs Lasgrezas for the removal of their land from the hunting grounds of the Tourtoirac and Chourgnac-d’Ans ACCAs.

They then applied for judicial review of that decision to the Bordeaux Administrative Court, which found against them in a judgment of 26 May 1988.

(Omissis)

B. Mr Dumont, Mr A. Galland, Mr P. Galland, Mr E. Petit, Mr M. Petit and Mr Pinon

23. Mr Dumont, Mr A. Galland, Mr P. Galland and Mr E. Petit (who died in June 1995) were born in 1924, 1926, 1936 and 1910 respectively; Mr M. Petit and Mr Pinon were born in 1947. They are all

farmers living at Genouillac in the département of Creuse. They own landholdings there smaller than 60 hectares in a single block which are included in the hunting grounds of the ACCAs of La Cellette and Genouillac and describe themselves as opposed to hunting on ethical grounds. They too are members of the ASPAS.

(*Omissis*)

C. Mrs Montion

28. Mrs Montion was born in 1940 and works as a secretary. She lives at Sallebœuf in the département of Gironde.

29. The applicant and her husband, who died in February 1994, were the owners of a landholding of 16 hectares which formed part of the hunting grounds of the Sallebœuf ACCA.

As a member of the National Society for the Protection of Nature ("the SNPN") and the ROC, Mr Montion unsuccessfully requested during the procedure to set up the ACCA that his land be designated an ACCA reserve. He then, with no more success, contested in the administrative courts the prefectural decree of 7 December 1979 approving the association.

30. Determined thenceforth to include his property in the SNPN's network of voluntary nature reserves, he requested the prefect of Gironde, in a letter of 15 June 1987, firstly to order the Sallebœuf ACCA to remove him from the list of its members, and secondly to remove his land from the list of properties forming the association's hunting grounds. On 29 June 1987 he wrote to the chairman of the ACCA making the same request.

The prefect and the chairman of the ACCA refused in letters dated 25 June and 10 July 1987 respectively.

(*Omissis*)

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 1 OF PROTOCOL NO. 1 TAKEN SEPARATELY

(*Omissis*)

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 1 OF PROTOCOL NO. 1, TAKEN IN CONJUNCTION WITH ARTICLE 14 OF THE CONVENTION

(*Omissis*)

III. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 11 OF THE CONVENTION TAKEN SEPARATELY

(*Omissis*)

2. *Justification for the interference*

(*Omissis*)

(c) "*Necessary in a democratic society*"

109. The applicants submitted that it was not necessary in a democratic society to oblige people opposed on conscientious grounds to hunting as a leisure activity to become members of associations of hunters. Moreover, the fact that they had to join an ACCA prevented them from giving effective meaning to their membership of associations for the protection of nature, opposed to hunting for ethical reasons, since they could not transfer rights over their land to those associations in order to create nature reserves there.

110. The Government submitted that, as ACCAs were associations governed by the 1901 Act, the principles of the ordinary law on associations were applicable to them. Thus the members could freely decide how their association should be run and there was nothing to prevent non-hunting landowners, who like all other members were entitled to vote at the general meeting, from taking an active part in the life of the association. If they did not wish to do so, the obligation to join the ACCA did not have any coercive consequences, since under Article L. 222-19 of the Countryside Code non-hunters, while admittedly automatic members of the ACCA, were not required to pay a subscription or contribute to making up any deficit which the association might have.

In that respect, the situation of non-hunters was the opposite of the one which had given rise to the Court's decision in the previously cited *Sigurður A. Sigurjónsson* case, since automatic membership of an ACCA was only the consequence of the transfer of rights over the land, not its precondition, whereas membership of the association in the Icelandic case had been the indispensable condition for carrying on an occupation.

111. The Court considers that the distinction the Government sought to draw between a landowner's obligation to transfer rights over his land and his obligation, as a natural person, to join an association against his will seems artificial. It should be pointed out that the French parliament chose to provide for the compulsory transfer of hunting rights over land by means of compulsory membership of an association responsible for the management of the properties thus pooled. It is precisely recourse to the legal technique of the association which raises an issue in this case with regard to the right to freedom of association set forth in Article 11 of the Convention, as the question of the compulsory transfer of hunting rights over land is a matter which falls within the scope of the right to peaceful enjoyment of possessions, guaranteed by Article 1 of Protocol No. 1.

112. The Court reiterates that in assessing the necessity of a given measure a number of principles must be observed. The term "necessary" does not have the flexibility of such expressions as "useful" or "desirable". In addition, pluralism, tolerance and broadmindedness are hallmarks of a "democratic society". Although individual interests must on occasion be subordinated to those of a group, democracy does not simply mean that the views of a majority must always prevail: a balance must be achieved which ensures the fair and proper treatment of minorities and avoids any abuse of a dominant position. Lastly, any restriction imposed on a Convention right must be proportionate to the legitimate aim pursued (see the *Young, James and Webster v. the United Kingdom* judgment of 13 August 1981, Series A no. 44, p. 25, § 63).

113. In the present case the only aim invoked by the Government to justify the interference complained of was "protection of the rights and freedoms of others". Where these "rights and freedoms" are themselves among those guaranteed by the Convention or its Protocols, it must be accepted that the need to protect them may lead States to restrict other rights or freedoms likewise set forth in the Convention. It is precisely this constant search for a balance between the fundamental rights of each individual which constitutes the foundation of a "democratic society". The balancing of individual interests that may well be contradictory is a difficult matter, and Contracting States must have a broad margin of appreciation in this respect, since the national authorities are in principle better placed than the European Court to assess whether or not there is a "pressing social need" capable of justifying interference with one of the rights guaranteed by the Convention.

It is a different matter where restrictions are imposed on a right or freedom guaranteed by the Convention in order to protect "rights and freedoms" not, as such, enunciated therein. In such a case only indisputable imperatives can justify interference with enjoyment of a Convention right.

In the present case the Government pleaded the need to protect or encourage democratic participation in hunting. Even supposing that French law enshrines a "right" or "freedom" to hunt, the Court notes, like the Bordeaux Administrative Court (see paragraph 32 above), that such a right or freedom is not one of those set forth in the Convention, which does, however, expressly guarantee the freedom of association.

114. In order to determine whether it can be justified to require landowners opposed to hunting to join a hunters' association, the Court has had regard to the following considerations.

The applicants are opposed to hunting on ethical grounds and the Court considers that their "convictions" in this respect attain a certain level of cogency, cohesion and importance and are therefore worthy of respect in a democratic society (see the *Campbell and Cosans v. the United Kingdom* judgment of 25 February 1982, Series A no. 48, pp. 16-17, § 36). Accordingly, the Court considers that the obligation for persons opposed to hunting to join a hunters' association may appear, *prima facie*, to be incompatible with Article 11.

Moreover, an individual does not enjoy the right to freedom of association if in reality the freedom of action or choice which remains available to him is either non-existent or so reduced as to be of no practical value (see the previously cited *Young, James and Webster* judgment, p. 23, § 56).

115. Contrary to the Government's assertion, the Court notes that in the present case the applicants do not have any reasonable chance of being able to resign their membership. The fact that their properties are included in the hunting grounds of an ACCA and that they do not own a large enough area of land to lodge an objection is sufficient to make their membership compulsory.

It was further submitted that landowners opposed to hunting were not obliged to take an active part in an ACCA's activities. Although they did, admittedly, become automatic members, they were not obliged to pay a subscription or contribute to making good any deficit which the association might have.

There had therefore not been the degree of compulsion necessary to justify the conclusion that there had been a violation of Article 11.

The Court considers that the fact that the applicants were only admitted to the ACCAs for form's sake, as it were, solely on account of their status as landowners, takes nothing away from the compulsory nature of their membership.

116. The Court further observes that by Article L. 222-10 of the Countryside Code all public property belonging to the State, a département or a municipality, public forests and land belonging to the French National Railway Company are expressly excluded from the ambit of the Loi Verdeille (see paragraph 46 above). In other words, the need to pool land for hunting applies only to a limited number of private landowners, whose opinions are not taken into consideration in any way whatsoever. What is more, the establishment of ACCAs is compulsory in only 29 of the 93 départements in metropolitan France where the Law applies, and out of some 36,200 municipalities in France only 851 have chosen to set up associations on a voluntary basis, including, in the present case, the municipalities of Tourtoirac and Chourgnac-d'Ans in Dordogne, where ACCAs were set up in 1977. Lastly, the Court notes that any landowner possessing more than 20 hectares (60 in Creuse) or an entirely enclosed property may object to membership of an ACCA.

117. In the light of the foregoing considerations, the arguments put forward by the Government are not sufficient to establish that it was necessary to compel the applicants to become members of the ACCAs in their municipalities despite their personal convictions. With respect to the need to protect the rights and freedoms of others to ensure democratic participation in hunting, an obligation to join an ACCA which is imposed on landowners in only one municipality in four in France cannot be regarded as proportionate to the legitimate aim pursued. Nor can the Court see why it might be necessary to pool only small properties while large estates, both public and private, are protected from democratic participation in hunting.

To compel a person by law to join an association such that it is fundamentally contrary to his own convictions to be a member of it, and to oblige him, on account of his membership of that association, to transfer his rights over the land he owns so that the association in question can attain objectives of which he disapproves, goes beyond what is necessary to ensure that a fair balance is struck between conflicting interests and cannot be considered proportionate to the aim pursued.

There has therefore been a violation of Article 11.

IV. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 11 OF THE CONVENTION TAKEN IN CONJUNCTION WITH ARTICLE 14

(Omissis)

V. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION

122. The applicants complained of an infringement of their freedom of thought and conscience and relied on Article 9 of the Convention, which provides:

(Omissis)

123. The applicants submitted that the right guaranteed by Article 9 could not be reduced to the right to shut oneself away inside one's own house or on one's own property without being able to express and give an outward material form to one's moral stance. The fact, therefore, that they were obliged to tolerate hunting on their land, although they themselves were opposed to hunting, constituted in their opinion an infringement of their freedom of thought.

124. The Government argued, as their principal submission, that this complaint was incompatible *ratione materiae* with the provisions of the Convention because the applicants' anti-hunting and ecological convictions did not come within the scope of Article 9. In the alternative, they submitted that there had been no violation.

125. Like the Commission, the Court considers that in the light of the conclusions it has reached with regard to Article 1 of Protocol No. 1 and Article 11 of the Convention, taken both separately and in conjunction with Article 14, it is not necessary to conduct a separate examination of the case from the standpoint of Article 9.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT

1. Holds by twelve votes to five that there has been a breach of Article 1 of Protocol No. 1 taken separately;
2. Holds by fourteen votes to three that there has been a breach of Article 1 of Protocol No. 1 taken in conjunction with Article 14 of the Convention;
3. Holds by twelve votes to five that there has been a breach of Article 11 of the Convention taken separately;
4. Holds by sixteen votes to one that there has been a breach of Article 11 of the Convention taken in conjunction with Article 14;
5. Holds by sixteen votes to one that it is not necessary to examine separately the complaint under Article 9 of the Convention;
6. Holds unanimously that the respondent State is to pay each of the nine applicants, within three months, 30,000 (thirty thousand) French francs for non-pecuniary damage, on which sum simple interest at an annual rate of 3.47% shall be payable from the expiry of the above-mentioned three months until settlement;
7. Dismisses unanimously the remainder of the claim for just satisfaction.

(Omissis)

RIERA BLUME E ALTRI C. SPAGNA²⁴
14 ottobre 1999 – Sez. IV – Ric. 37680/97
Pres. Pellonpää, Ress, Pastor Ridruejo, Cafilisch, Makarczyk,
Cabral Barreto, Vajić

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione dell'art. 5.1; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 9

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(*Omissis*)

THE FACTS

THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

12. The applicants, Ms Elena Riera Blume, Ms Concepción Riera Blume, Ms María Luz Casado Perez, Ms Daría Amelía Casado Perez, Ms María Teresa Sales Aige and Mr Javier Bruna Reverter, were born in 1954, 1952, 1950, 1950, 1951 and 1957 respectively and live in Valencia (Spain).

13. At an unknown date in 1983 the Public Safety Department (“the DGSC”) of the Generalitat (government) of Catalonia received through Pro Juventud (“Pro Youth”), an association formed to fight against sects, a request for help from several people who alleged that members of their families had been ensnared by a group known by the name of CEIS (Centro Esotérico de Investigaciones). According to the families’ complaints, those who ran the CEIS managed to bring about a complete change of personality in their followers, leading them to break off ties with their family and friends and inciting them to prostitution and other activities designed to obtain money for the organisation. The DGSC infiltrated an officer into the CEIS to check the truth of the complaints and, in the light of the findings, brought the facts to the attention of the Principal Public Prosecutor at the Barcelona Audiencia Territorial, who forwarded the complaints and the information gathered to the judicial authorities. Acting on this information, Barcelona investigating court no. 6 opened a preliminary investigation in June 1984 and ordered searches of the homes of members of the CEIS, including the applicants. The searches took place on 20 June 1984 and numerous people were arrested, including the applicants. After the applicants were arrested, they were transferred to the seat of the investigating court. In the light of information from A.T.V., an official at the DGSC, which was confirmed by the prosecuting authorities, there was a danger that the members of the sect would react unpredictably if they were released, and might even commit suicide. The duty judge nevertheless decided to release the applicants but gave oral instructions to the police that those detained, including the applicants, should be handed over to their families, to whom it should be suggested that it would be as well to have them interned in a psychiatric centre, on a voluntary basis as regards the persons of full age, in order for them to recover their psychological balance. The judge in question confirmed his oral instruction in a decision of 26 June 1984. In that decision he also ordered the chief of the Catalan police (mossos d’esquadra) to interview and question all those detained during the searches who had subsequently been released.

14. Later, on the orders of L.R.F., the Director-General of Public Safety, the applicants were transferred to the premises of the DGSC. From there, on 21 June 1984, they were taken by members of the Catalan police in official vehicles to a hotel some thirty kilometres from Barcelona, where they were handed over to their families with a view to their recovering their psychological balance. Once at the hotel, the applicants were taken to individual rooms under the supervision of persons recruited for the purpose, one of whom remained permanently in each room, and they were not allowed to leave their rooms for the first three days. The windows were firmly closed with wooden planks and the panes of glass had been taken out. While at the hotel the applicants were allegedly subjected to a process of

²⁴ *Fattispecie*: i ricorrenti lamentavano di essere stati privati della libertà personale a opera delle autorità di pubblica sicurezza, al fine di sottoporli coattivamente a una terapia mirata al ristabilimento dell’equilibrio psichico, dopo che gli stessi erano stati sottratti all’influenza di una “setta”.

“deprogramming” by a psychologist and a psychiatrist at the request of Pro Juventud. On 29 and 30 June 1984, after being informed of their rights, they were questioned by C.T.R., the Assistant Director-General of Public Safety, aided by A.T.V., in the presence of a lawyer not appointed by the applicants. On 30 June 1984 the applicants left the hotel.

15. As soon as they had regained their freedom, the applicants lodged a criminal complaint alleging false imprisonment, offences against the exercise of personal rights, falsification of documents, usurpation of functions and misappropriation of goods against A.T.V., C.T.R. and L.R.F., the latter as Director-General of Public Safety, and against all other persons who had taken part in depriving them of their liberty. In the criminal proceedings thus instituted the prosecuting authorities filed submissions against the persons mentioned above accusing them of false imprisonment.

16. In a judgment of 7 March 1990 the Barcelona Audiencia Provincial acquitted the accused, holding that the acts complained of had been prompted by a philanthropic, legitimate and well-intentioned motive and that there had been no intention of depriving the applicants of their liberty, so that the offence of false imprisonment was not made out.

(Omissis)

THE LAW

ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 5 § 1 OF THE CONVENTION

25. The applicants alleged that the deprivation of liberty of which they had been the victims from 20 to 30 June 1984 had given rise to a violation of Article 5 § 1 of the Convention, which provides:

(Omissis)

26. The applicants maintained that there had been a violation of that provision on account of their having been transferred to a hotel by Catalan police officers and handed over to others to be “deprogrammed” from their membership of a “sect” of which they were alleged to be members. They submitted that they were deprived of their liberty without any legal basis under either domestic or international law.

27. The Government did not dispute that the applicants had been deprived of their liberty. However, the deprivation could not be attributed to the Catalan police officers, whose role had been limited to carrying out in good faith the investigating judge’s instruction to hand the applicants over to their families and suggest that it would be as well to intern them in a psychiatric centre, on a voluntary basis as regards persons of full age, in order for them to recover their emotional balance. In the Government’s submission, the responsibility for the alleged deprivation of liberty lay with the members of the applicants’ families and with the persons belonging to the Pro Juventud private association and not at all with the authorities and officials of the Catalan government. In support of their contention they argued, in particular, that the hotel rooms had been reserved and paid for by the association, that it was the same association that had recruited and paid the young people responsible for supervising the applicants and that the applicants’ families had not left the hotel during the period of “deprogramming”. As to the applicants’ transfer from the Catalan police premises to the hotel, the Government pointed out that during it the applicants had been treated like people at liberty; at no time had they been handcuffed or made to submit to any other measure appropriate for people under arrest.

28. The Court reiterates that in proclaiming the right to liberty, paragraph 1 of Article 5 contemplates the physical liberty of the person; its aim is to ensure that no one should be deprived of that liberty in an arbitrary fashion. In order to determine whether someone has been deprived of his liberty within the meaning of Article 5, the starting-point must be his concrete situation, and account must be taken of a whole range of criteria such as the type, duration and manner of implementation of the measure in question (see the following judgments: *Engel and Others v. the Netherlands*, 8 June 1976, Series A no. 22, p. 24, §§ 58-59; *Guzzardi v. Italy*, 6 November 1980, Series A no. 39, p. 33, § 92; and *Amuur v. France*, 25 June 1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-III, p. 848, § 42).

29. In the instant case the Court notes that during a preliminary investigation directed by Barcelona investigating court no. 6, after the applicants’ homes had been searched, the duty judge decided to release the applicants but gave oral instructions to the Catalan police officers to hand them over to their families and suggest that it would be as well to intern them in a psychiatric centre, on a voluntary basis as regards the persons of full age, so that they could recover their psychological balance. Those instructions were confirmed in a decision of the investigating judge dated 26 June 1984. From the undisputed account of the facts it appears that, in accordance with the judge’s instructions, the applicants were transferred by

Catalan police officers in official vehicles to a hotel about thirty kilometres away from Barcelona. There they were handed over to their families and taken to individual rooms under the supervision of people recruited for that purpose, one of whom remained permanently in each room, and they were not allowed to leave their rooms for the first three days. The windows of their rooms were firmly closed with wooden planks and the panes of glass had been taken out. While at the hotel the applicants were allegedly subjected to a “deprogramming” process by a psychologist and a psychiatrist at Pro Juventud’s request. On 29 and 30 June 1984, after being informed of their rights, they were questioned by C.T.R., the Assistant Director-General of Public Safety, aided by A.T.V., in the presence of a lawyer not appointed by the applicants. On 30 June 1984 the applicants left the hotel.

30. The Court concludes that the applicants’ transfer to the hotel by the Catalan police and their subsequent confinement to the hotel for ten days amounted in fact, on account of the restrictions placed on the applicants, to a deprivation of liberty.

31. It remains to be ascertained whether that deprivation was compatible with Article 5 § 1. The Court reiterates that Article 5 § 1 refers essentially to national law and lays down an obligation to comply with its substantive and procedural rules. It requires, however, that any measure depriving the individual of his liberty must be compatible with the purpose of Article 5, namely to protect the individual from arbitrariness (see, for example, the *Van der Leer v. the Netherlands* judgment of 21 February 1990, Series A no. 170-A, p. 12, § 22).

By laying down that any deprivation of liberty should be “in accordance with a procedure prescribed by law”, Article 5 § 1 requires, firstly, that any arrest or detention should have a legal basis in domestic law. The applicants maintained that their detention had no legal basis either in Spanish law or in international law. The Government did not deny that there was no legal basis for the deprivation of liberty. That being said, they argued that the measure in issue could not in any circumstances be attributed to the Catalan police officers, as the responsibility was that of the applicants’ families, who had organised their reception and detention at the hotel and their supervision.

32. It is therefore necessary to consider the part played by the Catalan authorities in the deprivation of liberty complained of by the applicants and to determine its extent. In other words, it must be ascertained whether, as the applicants maintained, the contribution of the Catalan police had been so decisive that without it the deprivation of liberty would not have occurred.

33. The Court notes, firstly, that it was officers of the autonomous Catalan police who, acting on the instructions of their superiors and, partly, those of the investigating judge, transferred the applicants in official vehicles from the premises of the Catalan police to the hotel. From the applicants’ statements it appears that their transfer to the hotel by the police did not take place with their consent but was imposed on them. The fact that they were not handcuffed during the journey cannot alter the fact that they were transferred under duress. Once they had been handed over to their families, the applicants underwent detention similar to false imprisonment, which ended only on 30 June 1984, when they were allowed to leave the hotel. In this connection, the Court notes that on 29 and 30 June 1984, that is to say at a time when the applicants were still being held at the hotel, police officers questioned them in the presence of a lawyer after informing them of their rights. That shows that the Catalan authorities knew all the time that the applicants were still held at the hotel and did nothing to put an end to the situation.

34. Nor could the police officers be unaware that, in order to be able to derive benefit from the psychiatric assistance recommended by the investigating judge, the applicants were going to be under constant supervision. They thus did not fully comply with the judge’s order, according to which the psychiatric assistance that would enable them to recover their psychological balance had to be provided on a voluntary basis as regards the persons of full age, which is what all the applicants were. At all events, even supposing that there was a danger of suicide, a risk of that kind did not justify such a major deprivation of liberty. The fact that, once free, the applicants lodged a criminal complaint alleging false imprisonment and other offences against officials of the Catalan government and all others responsible clearly shows that they had been confined in the hotel against their will.

35. In the light of the foregoing, the Court considers that the national authorities at all times acquiesced in the applicants’ loss of liberty. While it is true that it was the applicants’ families and the Pro Juventud association that bore the direct and immediate responsibility for the supervision of the applicants during their ten days’ loss of liberty, it is equally true that without the active cooperation of the Catalan authorities the deprivation of liberty could not have taken place. As the ultimate responsibility for the matters complained of thus lay with the authorities in question, the Court concludes that there has been a violation of Article 5 § 1 of the Convention.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION

36. The applicants argued that the “deprogramming” measures to which they were subjected during their detention amounted to a violation of Article 9 of the Convention, which provides:

(Omissis)

37. The Government disputed that there had been any such breach as no Catalan police officer or other authority had taken part at any time in the alleged “deprogramming”. Moreover, the applicants themselves admitted that fact.

38. The Court observes that the applicants’ detention is at the core of the complaints under consideration. Having held that it was arbitrary and hence unlawful for the purposes of Article 5 § 1 of the Convention (see paragraphs 34 and 35 above), the Court does not consider it necessary to undertake a separate examination of the case under Article 9 (see the Tsirlis and Kouloumpas v. Greece judgment of 29 May 1997, Reports 1997-III, p. 926, § 70).

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Holds that there has been a violation of Article 5 § 1 of the Convention;
2. Holds that it is unnecessary to examine separately the complaint based on Article 9 of the Convention;
3. Holds
 - (a) that the respondent State is to pay, within three months from the date on which the judgment becomes final according to Article 44 § 2 of the Convention,
 - (i) 250,000 (two hundred and fifty thousand) pesetas to each of the applicants for non-pecuniary damage;
 - (ii) 500,000 (five hundred thousand) pesetas to the applicants jointly for costs and expenses;
 - (b) that simple interest at an annual rate of 4.25% shall be payable on those sums from the expiry of the above-mentioned three months until settlement;
4. Dismisses the remainder of the claim for just satisfaction.

(Omissis)

FREEDOM AND DEMOCRACY PARTY (ÖZDEP) C. TURCHIA²⁵
8 dicembre 1999 – Grande Camera – Ric. 23885/94
Pres. Wildhaber, Pastor Ridruejo, Bonello, Caflich, Makarczyk, Kūris, Costa,
Tulkens, Jungwiert, Fischbach, Butkevych, Casadevall, Thomassen, Greve, Baka,
Botoucharova, Gölcüklü

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione dell'art. 11; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo degli artt. 9, 10 e 14

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(*Omissis*)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

A. Formation of ÖZDEP

8. The Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) was founded on 19 October 1992. Its constitution was lodged with the Ministry of the Interior the same day. Its programme included the following passages.

(*Omissis*)

B. The application to have ÖZDEP dissolved

9. On 29 January 1993, Principal State Counsel at the Court of Cassation (“Principal State Counsel”) applied to the Turkish Constitutional Court to have ÖZDEP dissolved on the grounds that it had infringed the principles of the Constitution and the Law on the regulation of political parties. He considered that the content and aims set out in the party’s programme sought to undermine the territorial integrity and secular nature of the State and the unity of the nation.

10. On 25 February 1993 the President of the Constitutional Court sent Principal State Counsel’s application to the Chairman of ÖZDEP inviting him to lodge his preliminary observations in defence.

11. On 29 March 1993 ÖZDEP’s lawyers filed preliminary written observations and requested a hearing. They argued, inter alia, that the Law on the regulation of political parties contained provisions that were contrary to the fundamental rights guaranteed by the Constitution. They also maintained that dissolving the party would infringe the provisions of international instruments such as the European Convention on Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, the Helsinki Final Act and the Charter of Paris for a New Europe. They submitted that it was unacceptable to force a political party, on pain of being dissolved, to promote an ideology which conformed to the Turkish Constitution.

C. Dissolution of ÖZDEP

12. On 30 April 1993, while the Constitutional Court proceedings were still pending, a meeting of the founding members of ÖZDEP resolved to dissolve the party.

13. On 11 May 1993 Principal State Counsel lodged his submissions on the merits of the case with the Constitutional Court. Since ÖZDEP had gone into voluntary dissolution, it did not file any submissions on the merits.

²⁵ *Fattispecie*: il Partito ricorrente, sciolto dalla Corte costituzionale turca in virtù dei propositi anticonstituzionali contenuti nel programma politico – in particolare, con riferimento alla considerazione della minoranza curda e alla soppressione del Dipartimento per gli Affari religiosi – lamentava la violazione (tra gli altri) del proprio diritto di libertà di associazione.

14. On 14 July 1993 the Constitutional Court made an order dissolving ÖZDEP, notably on the ground that its programme was apt to undermine the territorial integrity of the State and the unity of the nation and violated both the Constitution and sections 78(a) and 81(a) and (b) of the Law on the regulation of political parties. The judgment was served on Principal State Counsel, the Speaker of the National Assembly and the Prime Minister's Office. The Constitutional Court's judgment was published in the Official Gazette on 14 February 1994.

(Omissis)

With regard to the content of ÖZDEP's programme, the Constitutional Court observed that it was based on the assumption that there was a separate Kurdish people in Turkey with its own culture and language. The Kurds were portrayed in the programme as an oppressed people whose democratic rights were being completely ignored. According to the Constitutional Court, ÖZDEP called for a right to self-determination for the Kurds and supported their right to wage a "war of independence". Its stance was similar to that of terrorist organisations and constituted in itself an incitement to insurrection.

In relation to the principle of secularism, the Constitutional Court noted that ÖZDEP's programme contained a proposal for the abolition of the Religious Affairs Department of the government on the ground that religious affairs should be under the control of the religious institutions themselves. After reiterating what was meant by the principle of secularism, the court said that advocating the abolition of the government Religious Affairs Department amounted to undermining the principle of secularism. It concluded that that aspect of ÖZDEP's programme was contrary to section 89 of the Law on the regulation of political parties.

The Constitutional Court pointed to the fact that the Charter of Paris for a New Europe condemned racism, ethnic hatred and terrorism and that the Helsinki Final Act guaranteed the inviolability of national frontiers and territorial integrity. It concluded that ÖZDEP's activities were subject, inter alia, to the restrictions referred to in paragraph 2 of Article 11 and to Article 17 of the Convention.

(Omissis)

TO THE LAW

ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 11 OF THE CONVENTION

21. The representative of the Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) maintained that the fact that it had been dissolved and its leaders banned from holding similar office in any other political party had infringed their right to freedom of association, as guaranteed by Article 11 of the Convention, which provides:

(Omissis)

B. Merits of the complaint

(Omissis)

2. Whether the interference was justified

(Omissis)

(c) "Necessary in a democratic society"

(Omissis)

(ii) The Court's assessment

37. The Court reiterates that notwithstanding its autonomous role and particular sphere of application, Article 11 must also be considered in the light of Article 10. The protection of opinions and the freedom to express them is one of the objectives of the freedoms of assembly and association as enshrined in Article 11. That applies all the more in relation to political parties in view of their essential role in ensuring pluralism and the proper functioning of democracy.

As the Court has said many times, there can be no democracy without pluralism. It is for that reason that freedom of expression as enshrined in Article 10 is applicable, subject to paragraph 2, not only

to “information” or “ideas” that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb. The fact that their activities form part of a collective exercise of freedom of expression in itself entitles political parties to seek the protection of Articles 10 and 11 of the Convention (see, among other authorities, the United Communist Party of Turkey and Others judgment cited above, pp. 20-21, §§ 42-43).

38. In the instant case, it must firstly be noted that in its judgment of 14 July 1993, the reasons given by the Constitutional Court for ordering ÖZDEP’s dissolution were that the party’s programme tended to undermine the territorial integrity of the State and the unity of the nation, while violating the Constitution and sections 78(a) and 81(a) and (b) of the Law on the regulation of political parties. In the Constitutional Court’s view, the programme was based on the assumption that there was a separate Kurdish people in Turkey with its own culture and language. The Kurds were presented in the programme as an oppressed people whose democratic rights were being completely ignored. ÖZDEP had called for a right to self-determination for the Kurds and supported their right to wage a “war of independence”. Its stance was similar to that of terrorist organisations and constituted in itself an incitement to insurrection. That justified making an order for its dissolution (see paragraph 14 above).

In addition, the Constitutional Court found that, by advocating the abolition of the government Religious Affairs Department in its programme (on the ground that religious affairs should be under the control of the religious institutions themselves), ÖZDEP had undermined the principle of secularism. The Constitutional Court therefore held that there had been a breach of section 89 of the Law on the regulation of political parties.

39. In the light of these factors, the Court must consider the content of the passages in issue and determine whether it justified ÖZDEP’s dissolution.

With regard to the first issue the Court reiterates that when it carries out its scrutiny, its task is not to substitute its own view for that of the relevant national authorities but rather to review under Article 11 the decisions they delivered in the exercise of their discretion. In so doing, the Court has in particular to satisfy itself that the national authorities based their decisions on an acceptable assessment of the relevant facts (see, *mutatis mutandis*, the Socialist Party and Others judgment cited above, p. 1256, § 44).

40. Having analysed ÖZDEP’s programme, the Court finds nothing in it that can be considered a call for the use of violence, an uprising or any other form of rejection of democratic principles. That, in the Court’s view is an essential factor to be taken into consideration (see, *mutatis mutandis*, *Okçuoğlu v. Turkey* [GC], no. 24246/94, § 48, 8 July 1999, unreported). On the contrary, the need to abide by democratic rules when implementing the proposed political project was stressed in the programme. Among other things, it says that ÖZDEP “proposes the creation of a democratic assembly of representatives of the people elected by universal suffrage” and “favours a peaceful and democratic solution to the Kurdish problem, subject to the strict application of international instruments such as the Helsinki Final Act, the European Convention on Human Rights and the Universal Declaration of Human Rights” (see paragraph 8 above).

According to the Government, however, ÖZDEP “openly supported the armed struggle by declaring in a statement leaving no room for doubt that ‘ÖZDEP supports the just and legitimate struggle of the peoples for independence and freedom. It stands by them in this struggle’”.

While the Court considers that that phrase did represent a statement of intent by ÖZDEP to make certain political demands, it finds nothing in it that would incite people to use violence or break the rules of democracy. In that respect, the passage concerned is virtually indistinguishable from passages to be found in the programmes of certain bodies that are politically active in other member States of the Council of Europe.

41. The Constitutional Court also criticised ÖZDEP for having distinguished two nations in its programme – the Kurds and the Turks – and for having referred to the existence of minorities and to their right to self-determination, to the detriment of the unity of the Turkish nation and the territorial integrity of the Turkish State.

The Court notes that, taken together, the passages in issue present a political project whose aim is in essence the establishment – in accordance with democratic rules – of “a social order encompassing the Turkish and Kurdish peoples”. It is stated elsewhere in the programme that “[t]he Freedom and Democracy Party is campaigning for the voluntary unification of the Kurdish and Turkish peoples, who participated in the foundation of the country”. It is true that in its programme ÖZDEP also refers to the right to self-determination of the “national or religious minorities”; however, taken in context, those words do not encourage people to seek separation from Turkey but are intended instead to emphasise that the proposed political project must be underpinned by the freely given, democratically expressed, consent of the Kurds.

In the Court’s view, the fact that such a political project is considered incompatible with the current principles and structures of the Turkish State does not mean that it infringes democratic rules. It is

of the essence of democracy to allow diverse political projects to be proposed and debated, even those that call into question the way a State is currently organised, provided that they do not harm democracy itself (see the Socialist Party and Others judgment cited above, p. 1257, § 47). The same applies, too, to ÖZDEP's proposals for the abolition of the Religious Affairs Department.

42. Admittedly, it cannot be ruled out that the passages concerned may conceal a different political design from the publicly proclaimed one. However, given the absence of any concrete acts suggesting otherwise, there is no reason to cast doubts on the genuineness of ÖZDEP's programme. ÖZDEP was therefore penalised solely for exercising its freedom of expression.

43. The Court must now determine whether, in the light of the above considerations, ÖZDEP's dissolution can be considered to have been necessary in a democratic society, that is to say whether it met a "pressing social need" and was "proportionate to the legitimate aim pursued" (see the Socialist Party and Others judgment cited above, p. 1258, § 49).

44. In view of the essential role played by political parties in the proper functioning of democracy (see the United Communist Party of Turkey and Others judgment cited above, p. 17, § 25), the exceptions set out in Article 11 are, where political parties are concerned, to be construed strictly; only convincing and compelling reasons can justify restrictions on such parties' freedom of association. In determining whether a necessity within the meaning of Article 11 § 2 exists, the Contracting States have only a limited margin of appreciation, which goes hand in hand with rigorous European supervision embracing both the law and the decisions applying it, including those given by independent courts (*ibid.*, p. 22, § 46).

Further, the Court has previously held that one of the principal characteristics of democracy is the possibility it offers of resolving a country's problems through dialogue, without recourse to violence, even when they are irksome. Democracy thrives on freedom of expression. From that point of view, there can be no justification for hindering a political group solely because it seeks to debate in public the situation of part of the State's population and to take part in the nation's political life in order to find, according to democratic rules, solutions capable of satisfying everyone concerned (see the Socialist Party and Others judgment cited above, p. 1256, § 45).

45. In the instant case, the Court notes that the interference in issue was radical: ÖZDEP was definitively dissolved with immediate effect, its assets were liquidated and transferred *ipso jure* to the Treasury and its leaders were banned from carrying on certain similar political activities. Such drastic measures may be taken only in the most serious cases.

46. The Court has already noted that the relevant passages in ÖZDEP's programme, though voicing criticism and demands, do not in its view call into question the need to comply with the principles and rules of democracy.

The Court takes into account the background of cases before it, in particular the difficulties associated with the fight against terrorism (see, among other authorities, the United Communist Party of Turkey and Others judgment cited above, p. 27, § 59). In that connection, the Government have affirmed that ÖZDEP bears a share of the responsibility for the problems caused by terrorism in Turkey (see paragraph 35 above). The Government nonetheless fail to explain how that could be so as ÖZDEP scarcely had time to take any significant action. It was formed on 19 October 1992, the first application for it to be dissolved was made on 29 January 1993 and it was dissolved, initially at a meeting of its founding members on 30 April 1993 and then by the Constitutional Court on 14 July 1993. Any danger there may have been could have come only from ÖZDEP's programme, but there, too, the Government have not established in any convincing manner how, despite their declared attachment to democracy and peaceful solutions, the passages in issue in ÖZDEP's programme could be regarded as having exacerbated terrorism in Turkey.

47. In view of the findings referred to above, there is no call either for Article 17 to come into play, as nothing in the passages concerned warrants the conclusion that their author relied on the Convention to engage in activity or perform acts aimed at the destruction of any of the rights and freedoms set forth in it (see, *mutatis mutandis*, the Socialist Party and Others judgment cited above, p. 1259, § 53).

48. In conclusion, ÖZDEP's dissolution was disproportionate to the aim pursued and consequently unnecessary in a democratic society. It follows that there has been a violation of Article 11 of the Convention.

ALLEGED VIOLATION OF ARTICLES 9, 10 AND 14 OF THE CONVENTION

49. The applicant party also alleged a violation of Articles 9, 10 and 14 of the Convention. As its complaints relate to the same matters as those considered under Article 11, the Court does not consider it necessary to examine them separately.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Dismisses the Government's preliminary objection;
2. Holds that there has been a violation of Article 11 of the Convention;
3. Holds that it is unnecessary to consider whether there has been a violation of Articles 9, 10 or 14 of the Convention;
4. Holds
 - (a) that the respondent State is to pay Mr Mevlüt İlik, the representative of the applicant party in the proceedings before the Court, within three months, by way of just satisfaction, 30,000 (thirty thousand) French francs for non-pecuniary damage and 40,000 (forty thousand) French francs for costs and expenses, to be converted into Turkish liras at the rate applicable on the date of settlement;
 - (b) that simple interest shall be payable on the above sums at an annual rate of 3.47% from the expiry of the above-mentioned three months until settlement;
5. Dismisses the remainder of the claim for just satisfaction.

(Omissis)

SERIF C. GRECIA²⁶
14 dicembre 1999 – Sez. II – Ric. 38178/97
Pres. Fischbach, Rozakis, Conforti, Lorenzen, Tsatsa-Nikolovska, Baka, Levits

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione dell'art. 9; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 10

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(Omissis)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

7. The applicant is a Greek citizen, born in 1951. He is a theological school graduate and resides in Komotini.

A. The background of the case

8. In 1985 one of the two Muslim religious leaders of Thrace, the Mufti of Rodopi, died. The State appointed a mufti ad interim. When he resigned, a second mufti ad interim, Mr M.T., was appointed. On 6 April 1990 the President of the Republic confirmed M.T. in the post of Mufti of Rodopi.

9. In December 1990 the two independent Muslim Members of Parliament for Xanthi and Rodopi requested the State to organise elections for the post of Mufti of Rodopi, as the law then in force provided. They also requested that elections be organised by the State for the post of the other Muslim religious leader of Thrace, the Mufti of Xanthi. Having received no reply, the two independent MPs decided to organise elections themselves at the mosques on Friday 28 December 1990, after prayers.

10. On 24 December 1990 the President of the Republic, on the proposal of the Council of Ministers and under Article 44 § 1 of the Constitution, adopted a legislative decree by which the manner of selection of the muftis was changed.

11. On 28 December 1990 the applicant was elected Mufti of Rodopi by those attending Friday prayers at the mosques. Together with other Muslims, he challenged the lawfulness of M.T.'s appointment before the Supreme Administrative Court. These proceedings are still pending.

12. On 4 February 1991 Parliament enacted Law no. 1920, thereby retroactively validating the legislative decree of 24 December 1990.

B. The criminal proceedings against the applicant

13. The Rodopi public prosecutor instituted criminal proceedings against the applicant under Articles 175 and 176 of the Criminal Code for having usurped the functions of a minister of a "known religion" and for having publicly worn the dress of such a minister without having the right to do so. On 8 November 1991 the Court of Cassation, considering that there might be disturbances in Rodopi, decided, under Articles 136 and 137 of the Code of Criminal Procedure, that the case should be heard in Salonika.

14. On 5 March 1993 the Salonika public prosecutor summoned the applicant to appear before the Salonika Criminal Court sitting at first instance and composed of a single judge to be tried for the offences provided for under Articles 175 and 176 of the Criminal Code.

15. The applicant was tried by the Salonika Criminal Court on 12 December 1994. He was represented by counsel. The court heard a number of prosecution and defence witnesses. Although one

²⁶ *Fattispecie*: il ricorrente, eletto *mufti* dalla comunità musulmana cui apparteneva sulla base di autonome elezioni nonostante il Presidente della Repubblica avesse già nominato un'altra persona perchè rivestisse quel ruolo, lamentava la violazione dell'articolo 9 dopo essere stato penalmente sanzionato per avere usurpato le funzioni di ministro di culto e per averne indossato abusivamente l'abito.

Bibliografia essenziale: PARISI, M., *La tutela giurisdizionale del fenomeno religioso in Europa*, in MACRÌ, G. – PARISI, M. – TOZZI, V., *Diritto ecclesiastico europeo*, Roma-Bari, Laterza, 2006, pp. 153 ss., sul punto pp. 175 ss.

witness attested that the applicant had taken part in religious ceremonies, none of the witnesses stated that the applicant had purported to discharge the judicial functions with which muftis are entrusted in Greek law. Moreover, a number of witnesses attested that no official dress for muftis existed. However, one prosecution witness declared that, although in principle all Muslims were allowed to wear the black gown in which the applicant had been appearing, according to local custom this had become the privilege of muftis.

16. On 12 December 1994 the court found the applicant guilty of the offences provided for under Articles 175 and 176 of the Criminal Code. According to the court, these offences had been committed between 17 January and 28 February 1991, a period during which the applicant had discharged the entirety of the functions of the Mufti of Rodopi by officiating at weddings, "christening" children, preaching and engaging in administrative activities. In particular, the court found that on 17 January 1991 the applicant had issued a message to his fellow Muslims about the religious significance of the Regaib Kandil feast, thanking them at the same time for his election as mufti. On 15 February 1991, in the capacity of a mufti, he had attended the inauguration of the hall of the "Union of the Turkish Youth of Komotini" wearing clothes which, according to Muslim custom, only muftis were allowed to wear. On 27 February 1991 he had issued another message on the occasion of the Berat Kandil feast. Finally, on 28 February 1991 and in the same capacity, he had attended a religious gathering of 2,000 Muslims at Dokos, a village in Rodopi, and had delivered the keynote speech. Moreover, the court found that the applicant had repeatedly worn the official dress of a mufti in public. The court imposed on the applicant a commutable sentence of eight months' imprisonment.

(Omissis)

19. On 2 April 1997 the Court of Cassation dismissed the applicant's appeal. It considered that the offence in Article 175 of the Criminal Code was made out "where somebody appeared in public as a minister of a 'known religion' and discharged the functions of the minister's office, including any of the administrative functions pertaining thereto". The court considered that the applicant had committed this offence because he had behaved and appeared in public as the Mufti of Rodopi, wearing the dress which, in people's minds, was that of a mufti. In particular, the court referred to the incidents of 17 January and 15, 27 and 28 February 1991. The Court of Cassation did not specifically address the applicant's arguments under Articles 9, 10 and 14 of the Convention.

(Omissis)

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION

33. The applicant complained that his conviction amounted to a violation of Article 9 of the Convention, which provides as follows:

(Omissis)

34. The Government denied that there had been any such breach. In their view, there had been no interference with the applicant's right to freedom of religion. Even if there had been an interference, the Government argued that it would have been justified under the second paragraph of Article 9 of the Convention.

35. The Court must consider whether the applicant's Article 9 rights were interfered with and, if so, whether such interference was "prescribed by law", pursued a legitimate aim and was "necessary in a democratic society" within the meaning of Article 9 § 2 of the Convention.

A. *Existence of an interference*

36. The applicant argued that his conviction amounted to an interference with his right to be free to exercise his religion together with all those who turned to him for spiritual guidance.

37. The Government submitted that there had been no interference with the applicant's right to freedom of religion because Article 9 of the Convention did not guarantee for the applicant the right to impose on others his understanding as to Greece's obligations under the Treaty of Peace of Athens.

38. The Court recalls that, while religious freedom is primarily a matter of individual conscience, it also includes, *inter alia*, freedom, in community with others and in public, to manifest one's religion in worship and teaching (see, *mutatis mutandis*, the *Kokkinakis v. Greece* judgment of 25 May 1993, Series

A no. 260-A, p. 17, § 31).

39. The Court further recalls that the applicant was convicted for having usurped the functions of a minister of a “known religion” and for having publicly worn the dress of such a minister without having the right to do so. The facts underlying the applicant’s conviction, as they transpire from the relevant domestic court decisions, were issuing a message about the religious significance of a feast, delivering a speech at a religious gathering, issuing another message on the occasion of a religious holiday and appearing in public wearing the dress of a religious leader. In these circumstances, the Court considers that the applicant’s conviction amounts to an interference with his right under Article 9 § 1 of the Convention, “in community with others and in public ..., to manifest his religion ... in worship [and] teaching”.

B. “Prescribed by law”

(Omissis)

C. Legitimate aim

43. The Government argued that the interference served a legitimate purpose. By protecting the authority of the lawful mufti the domestic courts sought to preserve order in the particular religious community and in society at large. They also sought to protect the international relations of the country, an area over which States exercise unlimited discretion.

44. The applicant disagreed.

45. The Court accepts that the interference in question pursued a legitimate aim under Article 9 § 2 of the Convention, namely “to protect public order”. It notes in this connection that the applicant was not the only person claiming to be the religious leader of the local Muslim community. On 6 April 1990 the authorities had appointed another person as Mufti of Rodopi and the relevant decision had been challenged before the Supreme Administrative Court.

D. “Necessary in a democratic society”

46. The Government submitted that the interference was necessary in a democratic society. In many countries, the muftis were appointed by the State. Moreover, muftis exercised important judicial functions in Greece and judges could not be elected by the people. As a result, the appointment of a mufti by the State could not in itself raise an issue under Article 9.

47. Moreover, the Government submitted that the Court of Cassation had not convicted the applicant simply because he had appeared in public as the mufti. The court considered that the offence in Article 175 was made out where somebody actually discharged the functions of a religious minister. The court also considered that the acts that the applicant engaged in fell within the administrative functions of a mufti in the broad sense of the term. Given that there were two muftis in Rodopi at the time, the courts had to convict the spurious one in order to avoid the creation of tension among the Muslims, between the Muslims and Christians and between Turkey and Greece. The applicant had questioned the legality of the acts of the lawful mufti. In any event, the State had to protect the office of the mufti and, even if there had not existed a lawfully appointed mufti, the applicant would have had to be punished. Finally, the “election” of the applicant had been flawed because it had not been the result of a democratic procedure and the applicant had been used by the local Muslim MP for party political purposes.

48. The applicant considered that his conviction was not necessary in a democratic society. He pointed out that the Christians and Jews in Greece had the right to elect their religious leaders. Depriving the Muslims of this possibility amounted to discriminatory treatment. The applicant further contended that the vast majority of Muslims in Thrace wanted him to be their mufti. Such an interference could not be justified in a democratic society, where the State should not interfere with individual choices in the field of personal conscience. His conviction was just one aspect of the policy of repression applied by the Greek State vis-à-vis the Turkish-Muslim minority of western Thrace.

49. The Court recalls that freedom of thought, conscience and religion is one of the foundations of a “democratic society” within the meaning of the Convention. The pluralism indissociable from a democratic society, which has been dearly won over the centuries, depends on it. It is true that in a democratic society it may be necessary to place restrictions on freedom of religion to reconcile the interests of the various religious groups (see the Kokkinakis judgment cited above, pp. 17 and 18, §§ 31 and 33). However, any such restriction must correspond to a “pressing social need” and must be “proportionate to the legitimate aim pursued” (see, among others, the Wingrove v. the United Kingdom judgment of 25 November 1996, Reports 1996-V, p. 1956, § 53).

50. The Court also recalls that the applicant was convicted under Articles 175 and 176 of the Criminal Code, which render criminal offences certain acts against ministers of “known religions”. The

Court notes in this connection that, although Article 9 of the Convention does not require States to give legal effect to religious weddings and religious courts' decisions, under Greek law weddings celebrated by ministers of "known religions" are assimilated to civil ones and the muftis have competence to adjudicate on certain family and inheritance disputes between Muslims. In such circumstances, it could be argued that it is in the public interest for the State to take special measures to protect from deceit those whose legal relationships can be affected by the acts of religious ministers. However, the Court does not consider it necessary to decide this issue, which does not arise in the applicant's case.

51. The Court notes in this connection that, despite a vague assertion that the applicant had officiated at wedding ceremonies and engaged in administrative activities, the domestic courts that convicted him did not mention in their decisions any specific acts by the applicant with a view to producing legal effects. The domestic courts convicted the applicant on the following established facts: issuing a message about the religious significance of a feast, delivering a speech at a religious gathering, issuing another message on the occasion of a religious holiday and appearing in public in the dress of a religious leader. Moreover, it has not been disputed that the applicant had the support of at least part of the Muslim community in Rodopi. However, in the Court's view, punishing a person for merely acting as the religious leader of a group that willingly followed him can hardly be considered compatible with the demands of religious pluralism in a democratic society.

52. The Court is not oblivious of the fact that in Rodopi there existed, in addition to the applicant, an officially appointed mufti. Moreover, the Government argued that the applicant's conviction was necessary in a democratic society because his actions undermined the system put in place by the State for the organisation of the religious life of the Muslim community in the region. However, the Court recalls that there is no indication that the applicant attempted at any time to exercise the judicial and administrative functions for which the legislation on the muftis and other ministers of "known religions" makes provision. As for the rest, the Court does not consider that, in democratic societies, the State needs to take measures to ensure that religious communities remain or are brought under a unified leadership.

53. It is true that the Government argued that, in the particular circumstances of the case, the authorities had to intervene in order to avoid the creation of tension among the Muslims in Rodopi and between the Muslims and the Christians of the area as well as Greece and Turkey. Although the Court recognises that it is possible that tension is created in situations where a religious or any other community becomes divided, it considers that this is one of the unavoidable consequences of pluralism. The role of the authorities in such circumstances is not to remove the cause of tension by eliminating pluralism, but to ensure that the competing groups tolerate each other (see, *mutatis mutandis*, the Platform "Ärzte für das Leben" v. Austria judgment of 21 June 1988, Series A no. 139, p. 12, § 32). In this connection, the Court notes that, apart from a general reference to the creation of tension, the Government did not make any allusion to disturbances among the Muslims in Rodopi that had actually been or could have been caused by the existence of two religious leaders. Moreover, the Court considers that nothing was adduced that could warrant qualifying the risk of tension between the Muslims and Christians or between Greece and Turkey as anything more than a very remote possibility.

54. In the light of all the above, the Court considers that it has not been shown that the applicant's conviction under Articles 175 and 176 of the Criminal Code was justified in the circumstances of the case by "a pressing social need". As a result, the interference with the applicant's right, in community with others and in public, to manifest his religion in worship and teaching was not "necessary in a democratic society ... , for the protection of public order" under Article 9 § 2 of the Convention. There has, therefore, been a violation of Article 9 of the Convention.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Holds that there has been a violation of Article 9 of the Convention;
2. Holds that no separate issue arises under Article 10 of the Convention;
3. Holds that the respondent State is to pay the applicant, within three months from the date on which the judgment becomes final according to Article 44 § 2 of the Convention, 2,700,000 (two million seven hundred thousand) drachmas for damage, and that simple interest at an annual rate of 6% shall be payable from the expiry of the above-mentioned three months until settlement;
4. Dismisses the remainder of the applicant's claim for just satisfaction.

(Omissis)

THLIMMENOS C. GRECIA²⁷

6 aprile 2000 – Grande Camera – Ric. 34369/97

**Pres. Wildhaber, Palm, Ferrari Bravo, Caflisch, Costa, Fuhrmann, Jungwiert,
Fischbach, Zupančič, Vajić, Hedigan, Thomassen, Tsatsa-Nikolovska, Panfîru,
Levits, Traja, Koumantos**

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 9; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 9 considerato isolatamente; violazione dell'art. 6.1

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(*Omissis*)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

A. The applicant's conviction for insubordination

7. On 9 December 1983 the Athens Permanent Army Tribunal (Diarkes Stratodikio), composed of one career military judge and four other officers, convicted the applicant, a Jehovah's Witness, of insubordination for having refused to wear the military uniform at a time of general mobilisation. However, the tribunal considered under Article 70 (b) of the Military Criminal Code and under Article 84 § 2 (a) of the Criminal Code that there were extenuating circumstances and sentenced the applicant to four years' imprisonment. The applicant was released on parole after two years and one day.

B. The refusal to appoint the applicant to a chartered accountant's post

8. In June 1988 the applicant sat a public examination for the appointment of twelve chartered accountants, a liberal profession in Greece. He came second among sixty candidates. However, on 8 February 1989 the Executive Board of the Greek Institute of Chartered Accountants (hereinafter "the Board") refused to appoint him on the ground that he had been convicted of a serious crime (*kakuryima*).

C. The proceedings before the Supreme Administrative Court

(*Omissis*)

THE LAW

(*Omissis*)

III. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 14 OF THE CONVENTION TAKEN IN CONJUNCTION WITH ARTICLE 9

33. The Court notes that the applicant did not complain about his initial conviction for insubordination. The applicant complained that the law excluding persons convicted of a serious crime from appointment to a chartered accountant's post did not distinguish between persons convicted as a result of their religious beliefs and persons convicted on other grounds. The applicant invoked Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 9, which provide:

²⁷ *Fattispecie*: il ricorrente, testimone di Geova, lamentava la violazione del proprio diritto di libertà religiosa e del principio di non discriminazione, per essere stato sanzionato penalmente dopo avere rifiutato di indossare l'uniforme militare in occasione di una mobilitazione generale, e per non avere potuto accedere – in conseguenza di quella precedente condanna – alla professione di commercialista.

Bibliografia essenziale: LOPRIENO, D., *La libertà religiosa*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 252 ss.

(*Omissis*)

B. The Court's assessment

39. The Court considers that the applicant's complaint falls to be examined under Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 9 for the following reasons.

40. The Court recalls that Article 14 of the Convention has no independent existence, since it has effect solely in relation to the rights and freedoms safeguarded by the other substantive provisions of the Convention and its Protocols. However, the application of Article 14 does not presuppose a breach of one or more of such provisions and to this extent it is autonomous. For Article 14 to become applicable it suffices that the facts of a case fall within the ambit of another substantive provision of the Convention or its Protocols (see the *Inze v. Austria* judgment of 28 October 1987, Series A no. 126, p. 17, § 36).

41. The Court notes that the applicant was not appointed a chartered accountant as a result of his past conviction for insubordination consisting in his refusal to wear the military uniform. He was thus treated differently from the other persons who had applied for that post on the ground of his status as a convicted person. The Court considers that such difference of treatment does not generally come within the scope of Article 14 in so far as it relates to access to a particular profession, the right to freedom of profession not being guaranteed by the Convention.

42. However, the applicant does not complain of the distinction that the rules governing access to the profession make between convicted persons and others. His complaint rather concerns the fact that in the application of the relevant law no distinction is made between persons convicted of offences committed exclusively because of their religious beliefs and persons convicted of other offences. In this context the Court notes that the applicant is a member of the Jehovah's Witnesses, a religious group committed to pacifism, and that there is nothing in the file to disprove the applicant's claim that he refused to wear the military uniform only because he considered that his religion prevented him from doing so. In essence, the applicant's argument amounts to saying that he is discriminated against in the exercise of his freedom of religion, as guaranteed by Article 9 of the Convention, in that he was treated like any other person convicted of a serious crime although his own conviction resulted from the very exercise of this freedom. Seen in this perspective, the Court accepts that the "set of facts" complained of by the applicant – his being treated as a person convicted of a serious crime for the purposes of an appointment to a chartered accountant's post despite the fact that the offence for which he had been convicted was prompted by his religious beliefs – "falls within the ambit of a Convention provision", namely Article 9.

43. In order to reach this conclusion, the Court, as opposed to the Commission, does not find it necessary to examine whether the applicant's initial conviction and the authorities' subsequent refusal to appoint him amounted to interference with his rights under Article 9 § 1. In particular, the Court does not have to address, in the present case, the question whether, notwithstanding the wording of Article 4 § 3 (b), the imposition of such sanctions on conscientious objectors to compulsory military service may in itself infringe the right to freedom of thought, conscience and religion guaranteed by Article 9 § 1.

44. The Court has so far considered that the right under Article 14 not to be discriminated against in the enjoyment of the rights guaranteed under the Convention is violated when States treat differently persons in analogous situations without providing an objective and reasonable justification (see the *Inze* judgment cited above, p. 18, § 41). However, the Court considers that this is not the only facet of the prohibition of discrimination in Article 14. The right not to be discriminated against in the enjoyment of the rights guaranteed under the Convention is also violated when States without an objective and reasonable justification fail to treat differently persons whose situations are significantly different.

45. It follows that Article 14 of the Convention is of relevance to the applicant's complaint and applies in the circumstances of this case in conjunction with Article 9 thereof.

46. The next question to be addressed is whether Article 14 of the Convention has been complied with. According to its case-law, the Court will have to examine whether the failure to treat the applicant differently from other persons convicted of a serious crime pursued a legitimate aim. If it did the Court will have to examine whether there was a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised (see the *Inze* judgment cited above, *ibid.*).

47. The Court considers that, as a matter of principle, States have a legitimate interest to exclude some offenders from the profession of chartered accountant. However, the Court also considers that, unlike other convictions for serious criminal offences, a conviction for refusing on religious or philosophical grounds to wear the military uniform cannot imply any dishonesty or moral turpitude likely to undermine the offender's ability to exercise this profession. Excluding the applicant on the ground that he was an unfit person was not, therefore, justified. The Court takes note of the Government's argument that persons who refuse to serve their country must be appropriately punished. However, it also notes that

the applicant did serve a prison sentence for his refusal to wear the military uniform. In these circumstances, the Court considers that imposing a further sanction on the applicant was disproportionate. It follows that the applicant's exclusion from the profession of chartered accountants did not pursue a legitimate aim. As a result, the Court finds that there existed no objective and reasonable justification for not treating the applicant differently from other persons convicted of a serious crime.

48. It is true that the authorities had no option under the law but to refuse to appoint the applicant a chartered accountant. However, contrary to what the Government's representative appeared to argue at the hearing, this cannot absolve the respondent State from responsibility under the Convention. The Court has never excluded that legislation may be found to be in direct breach of the Convention (see, *inter alia*, *Chassagnou and Others v. France* [GC], nos. 25088/94, 28331/95 and 28443/95, ECHR 1999-III). In the present case the Court considers that it was the State having enacted the relevant legislation which violated the applicant's right not to be discriminated against in the enjoyment of his right under Article 9 of the Convention. That State did so by failing to introduce appropriate exceptions to the rule barring persons convicted of a serious crime from the profession of chartered accountants.

49. The Court concludes, therefore, that there has been a violation of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 9.

IV. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION

50. The applicant argued that both his initial conviction for insubordination and the authorities' resultant refusal to appoint him as a chartered accountant constituted interference with his right to manifest his religious beliefs under Article 9 of the Convention. The Commission's case-law to the effect that the Convention did not guarantee the right to conscientious objection to military service had to be reviewed in the light of present-day conditions. Virtually all Contracting States now recognised the right to alternative civilian service. Although the Court was admittedly not competent to examine the interference arising out of the applicant's initial conviction, the applicant submitted that the interference arising out of his non-appointment could not be deemed necessary in a democratic society.

51. The Government argued that the authorities' refusal to appoint the applicant did not constitute an interference with his right under Article 9 of the Convention. In any event, it was necessary in a democratic society. At the time when the applicant refused to serve in the armed forces, Greek law only recognised the possibility of unarmed military service because it was considered that giving everybody the right to alternative civilian service could give rise to abuses. As a result, the sanction imposed on him was not disproportionate and the rule excluding persons convicted of a serious crime from certain positions had to be applied without any distinctions.

52. The Commission did not consider it necessary to address the issue.

53. The Court considers that, since it has found a breach of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 9 and for the reasons set out in paragraph 43 above, it is not necessary also to consider whether there has been a violation of Article 9 taken on its own.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Dismisses the Government's preliminary objection;
2. Holds that there has been a violation of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 9;
3. Holds that it is not necessary to examine whether there has been a violation of Article 9 of the Convention taken on its own;
4. Holds that there has been a violation of Article 6 § 1 of the Convention;
5. Holds
 - (a) that the respondent State is to pay the applicant, within three months, the following amounts:
 - (i) GRD 6,000,000 (six million drachmas) for non-pecuniary damage;
 - (ii) GRD 3,000,000 (three million drachmas) for costs and expenses;
 - (b) that simple interest at an annual rate of 6% shall be payable from the expiry of the above-mentioned three months until settlement;
6. Dismisses the remainder of the applicant's claim for just satisfaction.

(Omissis)

CHA'ARE SHALOM VE TSEDEK C. FRANCIA²⁸

27 giugno 2000 – Grande Camera – Ric. 27417/95

Pres. Wildhaber, Costa, Ferrari-Bravo, Caflisch, Fuhrmann, Jungwiert, Bratza, Fischbach, Zupančič, Vajić, Hedigan, Thomassen, Tsatsa-Nikolovska, Panfřu, Baka, Levits, Traja

* * *

Dispositivo:

- 12 voti contro 5: nessuna violazione dell'art. 9 considerato isolatamente
- 10 voti contro 7: nessuna violazione dell'art. 9 in combinato disposto con l'art. 14

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: Bratza, Fischbach, Thomassen, Tsatsa-Nikolovska, Panfřu, Levits, Traja

* * *

(*Omissis*)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

A. *Context of the case*

1. *Ritual slaughter*

13. Kashrut is the name given to all the Jewish laws on the types of food which may be eaten and how to prepare them. The main principles applying to kosher food are to be found in the Torah, the holy scripture comprising the first five books of the Bible – the Pentateuch – namely Genesis, Exodus, Leviticus, Numbers and Deuteronomy.

(*Omissis*)

21. Ritual slaughter is regulated in French law by Decree no. 80-791 of 1 October 1980, promulgated to implement Article 276 of the Countryside Code, as amended by Decree no. 81-606 of 18 May 1981. Article 10 of the decree provides:

(*Omissis*)

2. *The Jewish Consistorial Association of Paris*

22. On 1 July 1982 the approval necessary for power to authorise slaughterers was granted to the Joint Rabbinical Committee alone. The Joint Rabbinical Committee is part of the Jewish Consistorial Association of Paris (“the ACIP”), which is an offshoot of the Central Consistory, the institution set up by Napoleon I by means of the Imperial Decree of 17 March 1808 to administer Jewish worship in France. Following the separation of the Churches and the State in 1905, the Jewish congregations of France, numbering some 700,000 faithful, formed themselves into Jewish liturgical associations (see “Relevant

²⁸ *Fattispecie*: l'associazione ricorrente lamentava la violazione dei propri diritti e di quelli dei propri appartenenti, per esserle stato negato il riconoscimento quale associazione religiosa e, di conseguenza, l'autorizzazione a supervisionare le procedure di macellazione rituale.

Bibliografia essenziale: PARISI, M., *Il caso Cha'are Shalom Ve Tsedek: un nuovo intervento della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in tema di libertà religiosa*, in *Dir. eccl.*, 2001, 2, pp. 176 ss.; ID., *La tutela giurisdizionale del fenomeno religioso in Europa*, in MACRÌ, G. – PARISI, M. – TOZZI, V., *Diritto ecclesiastico europeo*, Roma-Bari, Laterza, 2006, pp. 153 ss., sul punto pp. 169 ss.

Per la traduzione italiana si veda DE SALVIA, M. – ZAGREBELSKY, V., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia delle Comunità europee*, vol. III (1999-2006), coordinato da M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 244 ss.

law and practice" below) under an umbrella organisation called the Union of Jewish Congregations of France, which kept the name Central Consistory.

(*Omissis*)

3. The liturgical association Cha'are Shalom Ve Tsedek

27. The liturgical association Cha'are Shalom Ve Tsedek is an association declared on 16 June 1986 with its registered office in the rue Amelot, Paris. According to its statute, the applicant association's aims are "to organise, subsidise, encourage, revive, assist, promote and finance, in France, public Jewish worship and any other related or connected activities of a religious nature which might, directly or indirectly, lead towards the object it pursues". In addition, "It will seek to co-ordinate the spiritual actions of other Jewish liturgical associations, particularly those aimed at fostering observance of kashrut. It will assist with the promotion and creation of all social, educational, cultural and spiritual activities as far as its means permit and provide both moral and financial support to poor families belonging to the congregation or those experiencing temporary difficulties."

(*Omissis*)

30. Originally, the applicant association came into being as a minority movement which split away from the Jewish Central Consistory of Paris. Its members are determined to practise their religion in the strictest orthodoxy. In particular, the applicant association wishes to perform ritual slaughter according to stricter rules than those followed by the slaughterers authorised by the Paris Central Consistory as regards examination of slaughtered animals for any signs of disease or anomalies.

(*Omissis*)

33. The applicant association submitted that it was therefore obliged, in order to be able to make "glatt" kosher meat available to its adherents, to slaughter illegally and to obtain supplies from Belgium.

34. The Government, for their part, produced a certificate from the Chief Rabbi of France to the effect that there were butcher's shops supervised by the Consistory where the members of the Cha'are Shalom association could obtain "glatt" meat. In addition, according to figures supplied by the Government, the applicant association, which has nine employees, including six ritual slaughterers, had a turnover of FRF 4,900,000 in 1993, despite refusal of authorisation to perform ritual slaughter, and more than FRF 3,800,000 of this sum came from slaughter tax. In 1994 the turnover was FRF 4,600,000, of which FRF 3,700,000 came from the slaughter tax, and in 1995 the income from the slaughter tax came to more than FRF 4,000,000. The tax levied by the applicant association for slaughter amounted to FRF 4 for each kilo of kosher meat sold.

B. The proceedings which gave rise to the application

(*Omissis*)

2. The second set of proceedings

36. On 11 February 1987 the applicant association asked the Minister of the Interior to propose its approval with a view to practising ritual slaughter. This application was refused by a decision of 7 May 1987 on the grounds that the association was not sufficiently representative within the French Jewish community and was not a religious association within the meaning of Part IV of the Act of 9 December 1905 on the separation of the Churches and the State.

(*Omissis*)

3. The third set of proceedings

40. Concurrently with its application of 11 February 1987 for approval as a religious body, the applicant association submitted on the same day to the prefect of the département of Deux-Sèvres an application on behalf of three ritual slaughterers who were members of the association, and were authorised by it, for specific individual authorisations to perform ritual slaughter in an establishment in that département.

41. On 29 April 1987 the prefect refused this application on the grounds that Article 10 § 3 of Decree no. 80-791 of 1 October 1980 empowered prefects to authorise individual slaughterers only where

no religious body had been approved for the religion in question and that it was clear that the Joint Rabbinical Ritual Slaughter Committee had been given the approval concerned.

(Omissis)

THE LAW

(Omissis)

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION, TAKEN ALONE AND IN CONJUNCTION WITH ARTICLE 14

58. The applicant association, whose arguments were endorsed by the Commission, submitted that by refusing it the approval necessary for it to authorise its own ritual slaughterers to perform ritual slaughter, in accordance with the religious prescriptions of its members, and by granting such approval to the ACIP alone, the French authorities had infringed in a discriminatory way its right to manifest its religion through observance of the rites of the Jewish religion. It relied on Article 9 of the Convention, taken alone and in conjunction with Article 14.

59. Article 9 of the Convention provides:

(Omissis)

60. In the submission of the applicant association, the conditions for ritual slaughter, as performed at present by the ritual slaughterers authorised by the ACIP, to which the French government granted in 1982 the exclusive privilege of carrying out Jewish ritual slaughter, no longer satisfied the very strict requirements of the Jewish religion, as set forth in the Book of Leviticus and codified in the Shulchan Aruch. Since the ritual slaughterers of the ACIP no longer carried out a thorough inspection of the lungs of slaughtered oxen or sheep, the meat from animals slaughtered in those conditions could not be regarded in the eyes of the ultra-orthodox, or in any event of the Jews who belonged to the association, as perfectly pure, or “glatt”, from the religious point of view. However, what the Jews who belonged to the applicant association were asserting was the right not to consume meat if they could not be certain – because it was not from animals slaughtered and, above all, examined by their own ritual slaughterers – that it was perfectly pure, or “glatt”. In the applicant association's submission, there had accordingly been a clear interference with its right to manifest its religion through observance of the religious rite of ritual slaughter.

61. The applicant association submitted that the refusal to approve it could not be justified by any of the legitimate aims set out in Article 9 § 2 of the Convention and that it was disproportionate and discriminatory for the purposes of Article 14. It emphasised that it was not contested that the ritual slaughterers it employed were just as scrupulous as those of the ACIP in complying with the hygiene regulations in force in slaughterhouses and that the Government could not therefore seriously maintain that the refusal to approve the association pursued the legitimate aim of “protection of public health”.

62. The applicant association further submitted that it was indeed a “religious body” for the purposes of the 1980 decree regulating ritual slaughter, just like the ACIP, since both were liturgical associations within the meaning of the 1905 Act on the separation of the Churches and the State. The only difference lay in the relative size of these two liturgical associations, since the ACIP numbered among its adherents the majority of the Jews from the various branches of Judaism in France, with an annual budget of approximately 140,000,000 French francs (FRF) at its disposal, whereas the applicant association had only about 40,000 members, all ultra-orthodox, and had a budget of approximately FRF 4-5,000,000. While it might appear legitimate for a government to seek to establish especially close relations with the most representative trade unions, political parties or even religious associations, it nevertheless remained true, above all in a secular State like France, that the authorities had a duty to respect the rights of minorities. The applicant association emphasised in that connection that the French authorities had been very open-handed in granting approvals for ritual slaughter by Muslims, first to the Paris Central Mosque, and later to the mosques of Lyons and Evry, without the number of such approvals endangering public order or public health in any way whatsoever.

63. Lastly, the applicant association submitted that the fact that, in order to be able to pay its ritual slaughterers, it levied a slaughter tax of about FRF 4 per kilo of meat certified as being “glatt” kosher in the butcher's shops which claimed allegiance to it had no bearing on the strictly religious problem of the ritual slaughter in respect of which it had sought approval. It further observed that the ACIP also levied a

slaughter tax, of about FRF 8 per kilo of meat sold, and that the income from that tax represented about half of the ACIP's resources.

64. The Government did not contest the fact that Jewish dietary prohibitions and prescriptions formed part of the practice of Judaism by its adherents, but argued that although the religious rules imposed a certain type of diet on Jews they did not by any means require them to take part themselves in the ritual slaughter of the animals they ate. Accordingly, a refusal of approval was capable of affecting the practice of their religion by Jews only if it was impossible for them, on account of that refusal, to find meat compatible with the religious prescriptions they wished to follow.

65. Yet that was not the position in the present case, in the Government's submission, because it was quite plain from the documents in the file that certain butcher's shops sold meat certified "glatt" from slaughterhouses controlled by the ACIP, that the shops of the applicant association, which obtained part of their supplies in Belgium, also sold such meat and that there would be nothing to prevent the applicant association from reaching an agreement with the ACIP in order to have animals slaughtered by its own religious slaughterers, and according to the methods it defined, under the cover of the approval granted to the ACIP. In that connection the Government referred to the agreements reached between the ACIP and other very orthodox congregations such as the Lubavitch movement or the congregation of the rue Pavée.

66. Admittedly, the applicant association denied that meat from the ACIP slaughterhouses was truly "glatt", criticising the inadequacy of the inspection of the lungs of slaughtered animals by ACIP slaughterers, but the Government noted that in doing so the applicant association was challenging the findings of the legitimate and independent religious authorities who personified the religion it professed. The Government emphasised that it was not for the French authorities, bound as they were to respect the principle of secularism, to interfere in a controversy over dogma, but observed that it could not be contested that the Chief Rabbi of France, whose opinion on the matter was based on the rulings of the Beth Din (the rabbinical court), was qualified to say what was or was not compatible with Jewish observance.

67. In the Government's submission, there had been, in the final analysis, no interference with the right to freedom of religion, since in the present case the only impact of the refusal to approve the applicant association lay in the fact that it was impossible for Jews, given meat of equal quality, to choose meat from animals slaughtered by the applicant association, which differed from the meat offered for sale by the ACIP only in its price, since the slaughter tax levied by the applicant association was lower by half than the tax levied by the ACIP. In the Government's view, this freedom of choice was an economic, not religious freedom. That was evidenced by the fact that, according to the ACIP, the applicant association had at one time tried to obtain a kind of delegated authority from the ACIP allowing it to perform ritual slaughter itself, under cover of the approval granted to the ACIP, but that approach had come to nothing for lack of agreement on the financial terms of the contract.

68. Even supposing that there had been interference with the applicant association's right to manifest its religion, the Government maintained that such interference was prescribed by law, namely the 1980 decree regulating slaughterhouse practice, and that it pursued a legitimate aim, that of protecting order and public health. In that connection, the Government argued that ritual slaughter derogated very markedly from the principles underpinning the domestic and international legal rules applicable to the protection of animals and public hygiene. The written law in force prohibited ill-treatment of animals and required them to be stunned before slaughter to spare them any suffering. Similarly, health considerations required slaughter to be carried out in a slaughterhouse and, in the case of ritual slaughter, by slaughterers duly authorised by the religious bodies concerned in order to prevent the exercise of freedom of religion giving rise to practices contrary to the essential principles of hygiene and public health. Ritual slaughter could therefore be authorised only by way of a radical derogation.

69. With regard to the reasons which had prompted the French authorities to refuse the approval sought by the applicant association, the Government mentioned two factors, which came within the margin of appreciation the Convention left to Contracting States. In the first place, the Minister of the Interior had taken the view that the applicant association's activity was essentially commercial, and only religious in an accessory way, since it mainly sought to supply meat from animals slaughtered by its ritual slaughterers which was certified "glatt", and that it could therefore not be considered a "religious body" within the meaning of the 1980 decree.

Secondly, account had been taken of the limited support for the applicant association, which had approximately 40,000 adherents; this was not comparable with that for the ACIP, which had 700,000. In view of the exceptional nature of the practice of ritual slaughter, the refusal of approval had therefore been necessary to avoid a proliferation of approved bodies, which would undoubtedly have come about if the threshold of the guarantees required to be given by associations seeking approval had been too low.

70. Lastly, the Government maintained that there had not been discrimination for the purposes of Article 14 of the Convention either. In the first place, the applicant association and the ACIP, on account

of their respective activities and levels of support, were not in comparable positions; secondly, even supposing that there had been a difference in treatment, that difference was the expression of the relationship of proportionality between the aim pursued and the means employed. In that connection, the Government again emphasised that the effects of the refusal of approval were very limited for the adherents of the applicant association, and even non-existent in view of the fact that slaughter did not directly affect their freedom of religion.

71. As to the veiled criticism that a monopoly on slaughter had been given to the ACIP in 1982 and was not without advantages for the public authorities, the Government observed that the ACIP, an offshoot of the Central Consistory, which had been administering Jewish worship in France for two hundred years, was indeed a legitimate negotiating partner, since it was an umbrella organisation for nearly all the Jewish associations in France and thus guaranteed protection of the interests of the community and respect for the rules dictated by public policy, particularly where health was concerned. The *de facto* monopoly enjoyed by the ACIP with regard to ritual slaughter was not, however, the result of any deliberate intention on the part of the State, which would not have failed to grant the approval sought by the applicant association if it had been able to prove that it was essentially a religious body and had wider support within the Jewish community.

72. The Court considers, like the Commission, that an ecclesiastical or religious body may, as such, exercise on behalf of its adherents the rights guaranteed by Article 9 of the Convention (see, *mutatis mutandis*, the *Canea Catholic Church v. Greece* judgment of 16 December 1997, Reports of Judgments and Decisions 1997-VIII, p. 2856, § 31). In the present case, a community of believers – of whatever religion – must, under French law, be constituted in the form of a liturgical association, as is the applicant association.

73. The Court next reiterates that Article 9 lists a number of forms which manifestation of one's religion or belief may take, namely worship, teaching, practice and observance (see the *Kalaç v. Turkey* judgment of 1 July 1997, Reports 1997-IV, p. 1209, § 27). It is not contested that ritual slaughter, as indeed its name indicates, constitutes a rite or "rite" (the word in the French text of the Convention corresponding to "observance" in the English), whose purpose is to provide Jews with meat from animals slaughtered in accordance with religious prescriptions, which is an essential aspect of practice of the Jewish religion. The applicant association employs ritual slaughterers and *kashrut* inspectors who slaughter animals in accordance with its prescriptions on the question, and it is likewise the applicant association which, by certifying as "glatt" kosher the meat sold in its members' butcher's shops, exercises religious supervision of ritual slaughter.

74. It follows that the applicant association can rely on Article 9 of the Convention with regard to the French authorities' refusal to approve it, since ritual slaughter must be considered to be covered by a right guaranteed by the Convention, namely the right to manifest one's religion in observance, within the meaning of Article 9.

75. The Court will first consider whether, as the Government submitted, the facts of the case disclose no interference with the exercise of one of the rights and freedoms guaranteed by the Convention.

76. In the first place, the Court notes that by establishing an exception to the principle that animals must be stunned before slaughter, French law gave practical effect to a positive undertaking on the State's part intended to ensure effective respect for freedom of religion. The 1980 decree, far from restricting exercise of that freedom, is on the contrary calculated to make provision for and organise its free exercise.

77. The Court further considers that the fact that the exceptional rules designed to regulate the practice of ritual slaughter permit only ritual slaughterers authorised by approved religious bodies to engage in it does not in itself lead to the conclusion that there has been an interference with the freedom to manifest one's religion. The Court considers, like the Government, that it is in the general interest to avoid unregulated slaughter, carried out in conditions of doubtful hygiene, and that it is therefore preferable, if there is to be ritual slaughter, for it to be performed in slaughterhouses supervised by the public authorities. Accordingly, when in 1982 the State granted approval to the ACIP, an offshoot of the Central Consistory, which is the body most representative of the Jewish communities of France, it did not in any way infringe the freedom to manifest one's religion.

78. However, when another religious body professing the same religion later lodges an application for approval in order to be able to perform ritual slaughter, it must be ascertained whether or not the method of slaughter it seeks to employ constitutes exercise of the freedom to manifest one's religion guaranteed by Article 9 of the Convention.

79. The Court notes that the method of slaughter employed by the ritual slaughterers of the applicant association is exactly the same as that employed by the ACIP's ritual slaughterers, and that the only difference lies in the thoroughness of the examination of the slaughtered animal's lungs after death. It is essential for the applicant association to be able to certify meat not only as kosher but also as "glatt"

in order to comply with its interpretation of the dietary laws, whereas the great majority of practising Jews accept the kosher certification made under the aegis of the ACIP.

80. In the Court's opinion, there would be interference with the freedom to manifest one's religion only if the illegality of performing ritual slaughter made it impossible for ultra-orthodox Jews to eat meat from animals slaughtered in accordance with the religious prescriptions they considered applicable.

81. But that is not the case. It is not contested that the applicant association can easily obtain supplies of "glatt" meat in Belgium. Furthermore, it is apparent from the written depositions and bailiffs' official reports produced by the interveners that a number of butcher's shops operating under the control of the ACIP make meat certified "glatt" by the Beth Din available to Jews.

82. It emerges from the case file as a whole, and from the oral submissions at the hearing, that Jews who belong to the applicant association can thus obtain "glatt" meat. In particular, the Government referred, without being contradicted on this point, to negotiations between the applicant association and the ACIP with a view to reaching an agreement whereby the applicant association could perform ritual slaughter itself under cover of the approval granted to the ACIP, an agreement which was not reached, for financial reasons (see paragraph 67 above). Admittedly, the applicant association argued that it did not trust the ritual slaughterers authorised by the ACIP as regards the thoroughness of the examination of the lungs of slaughtered animals after death. But the Court takes the view that the right to freedom of religion guaranteed by Article 9 of the Convention cannot extend to the right to take part in person in the performance of ritual slaughter and the subsequent certification process, given that, as pointed out above, the applicant association and its members are not in practice deprived of the possibility of obtaining and eating meat considered by them to be more compatible with religious prescriptions.

83. Since it has not been established that Jews belonging to the applicant association cannot obtain "glatt" meat, or that the applicant association could not supply them with it by reaching an agreement with the ACIP, in order to be able to engage in ritual slaughter under cover of the approval granted to the ACIP, the Court considers that the refusal of approval complained of did not constitute an interference with the applicant association's right to the freedom to manifest its religion.

84. That finding absolves the Court from the task of ruling on the compatibility of the restriction challenged by the applicant association with the requirements laid down in the second paragraph of Article 9 of the Convention. However, even supposing that this restriction could be considered an interference with the right to freedom to manifest one's religion, the Court observes that the measure complained of, which is prescribed by law, pursues a legitimate aim, namely protection of public health and public order, in so far as organisation by the State of the exercise of worship is conducive to religious harmony and tolerance. Furthermore, regard being had to the margin of appreciation left to Contracting States (see the *Manoussakis and Others v. Greece* judgment of 26 September 1996, Reports 1996-IV, p. 1364, § 44), particularly with regard to establishment of the delicate relations between the Churches and the State, it cannot be considered excessive or disproportionate. In other words, it is compatible with Article 9 § 2 of the Convention.

85. There has accordingly been no violation of Article 9 of the Convention taken alone.

86. As regards the applicant association's allegation that it suffered discriminatory treatment on account of the fact that approval was granted to the ACIP alone, the Court reiterates that, according to the established case-law of the Convention institutions, Article 14 only complements the other substantive provisions of the Convention and the Protocols. It has no independent existence since it has effect solely in relation to "the enjoyment of the rights and freedoms" safeguarded by those provisions. Although the application of Article 14 does not presuppose a breach of those provisions – and to that extent it is autonomous – there can be no room for its application unless the facts at issue fall within the ambit of one or more of the latter.

87. The Court notes that the facts of the present case fall within the ambit of Article 9 of the Convention (see paragraph 74 above) and that therefore Article 14 is applicable. However, in the light of its findings in paragraph 83 above concerning the limited effect of the measure complained of, findings which led the Court to conclude that there had been no interference with the applicant association's freedom to manifest its religion, the Court considers that the difference of treatment which resulted from the measure was limited in scope. It further observes that, for the reasons set out in paragraph 84, in so far as there was a difference of treatment, it pursued a legitimate aim, and that there was "a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised" (see, among other authorities, the *Marckx v. Belgium* judgment of 13 June 1979, Series A no. 31, p. 16, § 33). Such difference of treatment as there was therefore had an objective and reasonable justification within the meaning of the Court's consistent case-law.

88. There has accordingly been no violation of Article 9 of the Convention taken in conjunction with Article 14.

FOR THESE REASONS, THE COURT

1. Holds by twelve votes to five that there has been no violation of Article 9 of the Convention taken alone;

2. Holds by ten votes to seven that there has been no violation of Article 9 of the Convention taken in conjunction with Article 14.

(Omissis)

GLASER C. REGNO UNITO²⁹
19 settembre 2000 – Sez. III – Ric. 32346/96
Pres. Costa, Fuhrmann, Loucaides, Kūris, Jungwiert, Bratza, Traja

* * *

Dispositivo :

– unanimità: nessuna violazione degli artt. 6.1, 8 e 9

Opinioni concorrenti : /

Opinioni dissenzienti : /

* * *

(Omissis)

THE LAW

(Omissis)

I. Article 8 of the Convention

(Omissis)

3. The Court's assessment

(Omissis)

g) Overall assessment

86. The Court has considered whether, notwithstanding its findings above, the overall length or course of proceedings discloses a failure to respect the applicant's rights. It accepts that the applicant faced significant difficulties in enforcing his rights to contact, which involved courts in two jurisdictions, but would note that these flowed inevitably from the unilateral actions of the mother, and her determination to avoid complying with the court order. Once a certain amount of time had elapsed, it was unlikely that the original contact order could be enforced, which point the applicant acknowledged himself. As found above, however, the Court does not find that the authorities failed in taking the reasonable steps available to them in either locating the family or dealing with the applicant's requests for enforcement, or that there was any lack of expedition on their part which prevented the applicant's claims being properly considered on their merits.

It does not find that the courts could have reasonably undertaken any more coercive step at any point, such as committing the mother to prison or changing the children's residence. The former step could have been pursued by the applicant if he had thought it would have been effective. He only commenced such a proceeding once and abandoned it. As regards the second step, the material before the Court indicates that a change of residence was not a course which the children would have supported and would have affected their security and stability, risking further damage to them.

87. The Court concludes that in this very difficult situation the authorities struck a fair balance between the competing interests and did not fail in their responsibilities to protect the applicant's right to respect for family life. Accordingly there has in the circumstances of this case been no violation of Article 8 of the Convention.

(Omissis)

III. ARTICLE 9 OF THE CONVENTION

²⁹ *Fattispecie*: il ricorrente, cui erano stati sottratti i figli dalla ex moglie senza previa pronuncia del giudice, chiedeva l'accertamento della responsabilità dello Stato per non aver saputo tutelare adeguatamente i suoi diritti di genitore.

102. The applicant invoked Article 9 of the Convention, which protects, inter alia, freedom of religion and conscience, complaining that the proceedings failed to give due regard to his freedom of religion, in particular as he claimed that the courts openly criticised his Catholic beliefs which rejected divorce and took the view that his refusal to accept divorce was a factor which contributed to his former wife's opposition to allow the children to see him.

103. The Court finds on the material before it that the applicant's complaints are unsubstantiated and that there is no basis on which to find that the courts in these proceedings took any step which infringed the applicant's freedom of religion or showed any lack of respect for his rights in that regard. There has, accordingly, been no violation of Article 9 of the Convention.

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Holds that there has been no violation of Article 8 of the Convention;
2. Holds that there has been no violation of Article 6 § 1 of the Convention;
3. Holds that there has been no violation of Article 9 of the Convention.

(Omissis)

HASAN AND CHAUSH C. BULGARIA³⁰

26 ottobre 2000 – Grande Camera – Ric. 30985/96

**Pres. Wildhaber, Costa, Pastor Ridruejo, Ferrari Bravo, Bonello, Makarczyk,
Kūris, Tulkens, Strážnická, Butkevych, Casadevall, Greve, Baka, Maruste, Levits,
Botoucharova, Ugrekhelidze**

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione dell'art. 9; non necessità di considerare il caso sotto il profilo degli artt. 11 e 1 Prot. 1; violazione dell'art. 13; nessuna violazione dell'art. 6

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: Tulkens, Casadevall, Bonello, Strážnická, Greve, Maruste

* * *

(*Omissis*)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

A. *The applicants*

9. Mr Fikri Sali Hasan (“the first applicant”) was Chief Mufti of the Bulgarian Muslims from 1992 until the events complained of. Mr Ismail Ahmed Chaush (“the second applicant”) was formerly a teacher at the Islamic Institute in Sofia.

In his submissions to the Court the second applicant stated that from February 1995 he had also worked on a part-time basis as secretary to the Chief Mufti's Office (Главно мюфтийство), the national leadership of the Muslim religious organisation, and editor of *Musulmanin*, its newspaper. The Government disputed these assertions.

B. *Background to the case*

10. At the end of 1989 a process of democratisation commenced in Bulgaria. Soon thereafter some Muslim believers and activists of the Muslim religion in the country sought to replace the leadership of their religious organisation. They considered that Mr Gendzhev, who was the Chief Mufti at that time, and the members of the Supreme Holy Council (Висш духовен съвет) had collaborated with the communist regime. The old leadership, with Mr Gendzhev as Chief Mufti of the Bulgarian Muslims, also had supporters. This situation caused divisions and internal conflict within the Muslim community in Bulgaria.

11. Following general elections held in Bulgaria in October 1991 a new government, formed by the Union of Democratic Forces (СДС) and the Movement for Rights and Freedoms (ДПС), took office towards the end of 1991.

On 10 February 1992 the Directorate of Religious Denominations (Дирекция по вероизповеданията), a governmental agency attached to the Council of Ministers, declared the election of

³⁰ *Fattispecie*: i ricorrenti, entrambi musulmani, lamentavano il mancato riconoscimento della personalità giuridica alla propria organizzazione religiosa da parte dello Stato, conseguente alla espressa opzione, da parte di quest'ultimo, a favore di una diversa *leadership* confessionale (si veda anche, per parziale coincidenza dei fatti di causa, *Supreme Holy Council of the Muslim Community c. Bulgaria* [Sez. I], 16 dicembre 2004, Ric. 39023/97).

Bibliografia essenziale: FANTELLI, P., *Le minoranze islamiche nella Bulgaria post-comunista: ingerenze statali e libertà confessionale*, in *St. Ch.*, luglio 2007; FERRARI, S., *Sul crocifisso e su molto altro. Le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Regno att.*, 2011, 6, pp. 191 ss., in partic. pp. 196 s.; PARISI, M., *La tutela giurisdizionale del fenomeno religioso in Europa*, in MACRÌ, G. – PARISI, M. – TOZZI, V., *Diritto ecclesiastico europeo*, Roma-Bari, Laterza, 2006, pp. 153 ss., sul punto pp. 175 ss.; PIN., A., *La Corte di Strasburgo e le divisioni interne della comunità islamica*, in *Quad. cost.*, 2005, 2, pp. 437 ss.; RINGELHEIM, J., *Athéisme et liberté de conscience en droit international des droits de l'homme*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2011, 1, pp. 33 ss.

Mr Gendzhev in 1988 as Chief Mufti of the Bulgarian Muslims null and void and proclaimed his removal from that position. On 21 February 1992 the Directorate registered a three-member Interim Holy Council as a temporary governing body of the Muslims' religious organisation, pending the election of a new permanent leadership by a national conference of all Muslims.

12. Following these events Mr Gendzhev, who claimed that he remained Chief Mufti of the Bulgarian Muslims, challenged the decision of 10 February 1992 before the Supreme Court. On 28 April 1992 the Supreme Court rejected his appeal. The court found that the decision of the Directorate of Religious Denominations was not subject to judicial appeal. The ensuing petition for review, submitted by Mr Gendzhev against the Supreme Court's decision, was examined by a five-member Chamber of the Supreme Court. On 7 April 1993 the Chamber dismissed the petition. While confirming the rejection of Mr Gendzhev's appeal, the Chamber also discussed the merits of the appeal. It found, inter alia, that the Directorate's decision to declare Mr Gendzhev's election null and void had been within its competence. In so far as the impugned decision had also proclaimed "the removal" of Mr Gendzhev from his position of Chief Mufti, this had been ultra vires. However, it was unnecessary to annul this part of the Directorate's decision as in any event it had no legal consequences.

13. The National Conference of Muslims, organised by the interim leadership, took place on 19 September 1992. It elected Mr Fikri Sali Hasan (the first applicant) as Chief Mufti of the Bulgarian Muslims and also approved a new Statute of the Religious Organisation of Muslims in Bulgaria (Устав за духовното устройство и управление на мюсюлманите в България). On 1 October 1992 the Directorate of Religious Denominations registered the statute and the new leadership in accordance with sections 6 and 16 of the Religious Denominations Act.

C. Events of 1994 and early 1995

14. While the leadership dispute between Mr Gendzhev and Mr Hasan continued, the official position of the Directorate of Religious Denominations, throughout 1993 and at least the first half of 1994, remained that the first applicant was the legitimate Chief Mufti of the Bulgarian Muslims.

15. On 29 July 1994 the Directorate of Religious Denominations wrote a letter to Mr Hasan urging him to organise a national conference of all Muslims to solve certain problems arising from irregularities in the election of local religious leaders. The irregularities in question apparently concerned alleged inconsistencies with the internal statute of the Muslim religious organisation, and not breaches of the law.

16. On 2 November 1994 the supporters of Mr Gendzhev held a national conference. The conference proclaimed itself the legitimate representative of Muslim believers, elected an alternative leadership and adopted a statute. Mr Gendzhev was elected President of the Supreme Holy Council. After the conference the newly elected leaders applied to the Directorate of Religious Denominations for registration as the legitimate leadership of the Bulgarian Muslims.

17. On 3 January 1995 the Supreme Holy Council presided over by the first applicant decided to convene a national conference on 28 January 1995.

18. At the end of 1994, parliamentary elections took place in Bulgaria. The Bulgarian Socialist Party (БСП) obtained a majority in Parliament and formed a new government, which took office in January 1995.

19. On 16 January 1995 the Directorate of Religious Denominations wrote a letter to the first applicant in his capacity of Chief Mufti urging him to postpone the conference. The letter stated, inter alia :

(Omissis)

20. On 27 January 1995 the Supreme Holy Council presided over by Mr Hasan announced that it had postponed the national conference until 6 March 1995.

D. Removal of the first applicant from his position of Chief Mufti

21. On 22 February 1995 Mr Shivarov, Deputy Prime Minister of Bulgaria, issued Decree R-12, which reads as follows:

"In accordance with Decree KV-15 of 6 February 1995 of the Council of Ministers read in conjunction with section 6 of the Religious Denominations Act, I approve the statute of the Muslim religion in Bulgaria, based in Sofia."

22. The statute of the Muslim religion in Bulgaria mentioned in the decree was apparently the one adopted at the rival national conference, organised by Mr Gendzhev and held on 2 November 1994. Decree KV-15, referred to in Decree R-12, determined that Deputy Prime Minister Shivarov should be in charge of supervising the activity of the Directorate of Religious Denominations.

23. On 23 February 1995 the Directorate of Religious Denominations of the Council of Ministers issued a decision which stated that, in accordance with sections 6, 9 and 16 of the Religious Denominations

Act and Decree R-12 of the Deputy Prime Minister, it had registered a new leadership of the Bulgarian Muslim community. The leadership thus registered included Mr Gendzhev as President of the Supreme Holy Council and, apparently, those elected at the conference of 2 November 1994.

24. Neither Decree R-12 nor the decision of the Directorate of Religious Denominations gave any reasons or any explanation regarding the procedure followed. The decisions were not formally served on Mr Hasan, who learned about them from the press.

25. On 27 February 1995 the newly registered leadership of the Muslim community accompanied by private security guards entered the premises of the Chief Mufti's Office in Sofia, forcibly evicted the staff working there, and occupied the building. The applicants submit that the police, who arrived after the surprise action, immediately stepped in to protect the new occupants of the building. Following the action of 27 February 1995 the new leadership took over all documents and assets belonging to the religious organisation of Bulgarian Muslims in Sofia and, in the months which followed, in various other towns in the country. The Directorate of Religious Denominations allegedly sent letters to the banks where the Muslim religious organisation had its accounts, informing them of the change of leadership. In the following weeks several municipalities, allegedly upon the instructions of the Directorate, registered new regional muftis. Also, the staff of the Chief Mufti's Office and ten Islamic teachers, the second applicant among them, were allegedly dismissed de facto as they were prevented from continuing their work.

26. On 27 February 1995, immediately after the take-over, the first applicant submitted to the Chief Public Prosecutor's Office (Главна прокуратура) a request for assistance, stating that there had been an unlawful mob action and that the persons who had occupied the building of the Chief Mufti's Office were squatters who had to be evicted. By decisions of 8 and 28 March 1995 the prosecuting authorities refused to take action. They found, inter alia, that the new occupants of the building had legal grounds to stay there as they were duly registered by the Directorate of Religious Denominations and represented the religious leadership of the Muslim community in the country.

E. The appeal to the Supreme Court against Decree R-12

27. On 23 March 1995, apparently in reply to a request from the first applicant, the Directorate of Religious Denominations sent him, in his capacity as a private person, a letter which stated, inter alia:

“The Muslim religious community in Bulgaria ... has, in 1888, 1891, 1919, 1949, 1986, 1992 and 1995, repeatedly changed its statute as concerns its organisational structure ..., but never as regards its religious foundation. Decree R-12 of 22 February 1995 ... sanctions an [organisational] change, which the religious community itself wished to undertake ...”

This letter was apparently the first document originating from the competent State bodies which implied clearly that the statute of the Muslim religious community approved by Decree R-12 had replaced the previous statute and that the new registered leadership had replaced the first applicant.

28. On 18 April 1995 the first applicant, acting on behalf of the Chief Mufti's Office which he headed, lodged an appeal against Decree R-12 with the Supreme Court. He stated that, on the face of it, Decree R-12 stipulated nothing more than the registration of a new religious organisation. However, from the decisions and the letter of the Directorate of Religious Denominations which had followed, it had become clear that what had taken place was the replacement of the statute and the leadership of an existing religious denomination. Furthermore, it transpired that the motivation behind this act had been the understanding that the Muslim religion in Bulgaria could have only one leadership and one statute. The State did not have the right to impose such a view on Muslims, multiple religious organisations of one and the same religion being normal in other countries, as in Bulgaria. Therefore the Council of Ministers had acted beyond its powers. The resulting interference in the internal disputes of the Muslim religious community was unlawful. At the oral hearing held by the Supreme Court the first applicant also stated that there had been an unlawful interference with Muslims' religious liberties, as enshrined in the Constitution.

29. The first applicant also submitted that the conference of 2 November 1994 had been organised by people outside the Muslim religious organisation over which he presided. Accordingly, they could register their own religious organisation but could not claim to replace the leadership of another. The second applicant asked the Supreme Court either to declare Decree R-12 null and void as being against the law, or to declare that it constituted the registration of a new religious community, the existing Muslim organisation being unaffected.

30. On 27 July 1995 the Supreme Court dismissed the appeal. The court stated that under the Religious Denominations Act the Council of Ministers enjoyed full discretion in its decision as to whether or not to register the statute of a given religion. The Supreme Court's jurisdiction was therefore limited to an examination of whether the impugned decision had been issued by the competent administrative organ and whether the procedural requirements had been complied with. In that respect Decree R-12 was lawful. As regards the request for interpretation of Decree R-12, it was not open to the Supreme Court, in the framework of those particular proceedings, to state its opinion as to whether it had the effect of creating a

new legal person, or introducing changes, and whether after this decision there existed two parallel Muslim religious organisations.

F. The national conference of 6 March 1995 and the appeal to the Supreme Court against the Council of Ministers' refusal to register its decisions

31. The national conference of Muslims in Bulgaria organised by Mr Hasan took place as planned on 6 March 1995. The minutes of the conference establish that it was attended by 1,553 persons, of whom 1,188 were official delegates with voting rights. These were representatives of eleven local chapters and of the central leadership. The conference adopted some amendments of the statute of the Muslim community and elected its leadership. The first applicant was re-elected Chief Mufti.

32. On 5 June 1995 the first applicant, acting as Chief Mufti, submitted a petition to the Council of Ministers requesting the registration of the new statute and leadership of Muslims in Bulgaria, as adopted by the conference of 6 March 1995. On 6 October 1995 he repeated the request. However, there was no response from the Council of Ministers.

33. On an unspecified date the first applicant appealed to the Supreme Court against the tacit refusal of the Council of Ministers to register the decisions of the March 1995 conference.

34. On 14 October 1996 the Supreme Court delivered its judgment. It noted that in 1992 the Chief Mufti's Office as represented by Mr Hasan had been duly registered as a religious denomination under section 6 of the Religious Denominations Act and had thus obtained legal personality of which it had not been subsequently deprived. Therefore the Council of Ministers was under an obligation, pursuant to sections 6 and 16 of the Act, to examine a request for registration of a new statute or of changes in the leadership in the existing religious denomination. Accordingly, the Supreme Court ruled that the tacit refusal of the Council of Ministers had been unlawful and ordered the transmission of the file to the Council of Ministers, which was required to examine it.

35. On 19 November 1996 Deputy Prime Minister Shivarov refused to register the 1995 statute and leadership of the Chief Mufti's Office as represented by Mr Hasan. He sent him a letter stating, inter alia, that the Council of Ministers had already registered a leadership of the Muslim community in Bulgaria, which was that elected by the November 1994 conference with Mr Gendzhev as President of the Supreme Holy Council. The Deputy Prime Minister concluded that the first applicant's request "[could not] be granted as it [was] clearly contrary to the provisions of the Religious Denominations Act".

36. On 5 December 1996 the first applicant, acting as Chief Mufti, appealed to the Supreme Court against the refusal of the Deputy Prime Minister.

37. On 13 March 1997 the Supreme Court quashed that refusal on the ground that it was unlawful and contrary to Article 13 of the Constitution. The refusal constituted "an unlawful administrative intervention into the internal organisation of [a] religious community". The Supreme Court again ordered the transmission of the file to the Council of Ministers for registration.

38. Despite these Supreme Court judgments the Council of Ministers did not grant registration to the religious leadership headed by Mr Hasan.

G. The 1997 unification conference and subsequent events

39. In February 1997 the government of the Bulgarian Socialist Party stepped down and an interim cabinet was appointed. At the general elections which followed in April 1997 the Union of Democratic Forces obtained a majority in Parliament and formed a new government.

40. On 24 March 1997 the first applicant again requested the Council of Ministers to register the 1995 statute and leadership. There followed informal contacts between the Muslim leadership of Mr Hasan and representatives of the government. The applicants were allegedly told that the government would only agree to register a new leadership of the Muslims if it was elected at a unification conference.

41. The Directorate of Religious Denominations urged the two rival leaderships of Mr Hasan and of Mr Gendzhev to negotiate a solution. On 12 September 1997 the leadership headed by Mr Hasan decided to accept the holding of a unification conference under certain conditions. A five-member contact group was appointed to hold negotiations. On 30 September 1997 representatives of the two rival leaderships signed an agreement to convene a national conference of all Muslim believers on 23 October 1997. The agreement, which was also signed by Deputy Prime Minister Metodiev and the Director of Religious Denominations, provided, inter alia, that the parties would not obstruct the unification process, failing which the Directorate would take appropriate administrative measures. In addition, the leadership of Mr Gendzhev undertook not to dispose of any Muslim property or assets before the conference.

42. The Directorate of Religious Denominations took an active part in organising the national conference. The mayors in many localities distributed to the local chapters forms bearing the seal of the Directorate. These forms were filled out at the meetings of the local chapters which elected delegates to the national conference and were certified by the mayors' signatures.

43. On 23 October 1997, 1,384 delegates attended the conference. Only delegates whose election had been certified by the mayors were allowed to participate. The conference adopted a new statute of the Muslim denomination in Bulgaria and elected a new leadership comprising members of the leadership of Mr Hasan and others. Mr Hasan apparently attended the conference and approved of the new leadership. Six leaders of the group led by him were elected to the new Supreme Holy Council. Mr Hasan was not among them. On 28 October 1997 the government registered the newly elected leadership.

44. Although the religious community which accepted Mr Gendzhev's authority was involved in the unification process, Mr Gendzhev himself and some of his supporters did not sign the agreement of 30 September 1997 and did not attend the conference, considering that it was manipulated by the State. The conference voted a resolution authorising the new leadership to conduct an audit and seek the prosecution of Mr Gendzhev for alleged unlawful transactions.

45. Mr Gendzhev, who claimed that he remained the Chief Mufti, appealed to the Supreme Administrative Court (Върховен административен съд) against the government's decision to register the new leadership. By a judgment of 16 July 1998 the Supreme Administrative Court rejected the appeal as being inadmissible. It found that the Chief Mufti's Office of Mr Gendzhev had no locus standi to lodge an appeal as it had never been validly registered. Decree R-12 of 22 February 1995 had been signed by Deputy Prime Minister Shivarov, who had not been duly authorised by the Council of Ministers. Decree KV-15 did not contain an express authorisation for the Deputy Prime Minister to approve the statutes of religious denominations. As a result the Chief Mufti's Office of Mr Gendzhev had never legally existed and all its acts between 1995 and 1997 were null and void.

(Omissis)

THE LAW

(Omissis)

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION

55. The applicants complained that the alleged forced replacement of the leadership of the Muslim religious community in Bulgaria in 1995 and the ensuing events up to October 1997 had given rise to a violation of their rights under Article 9 of the Convention. Article 9 reads as follows:

(Omissis)

A. Applicability of Article 9

1. Arguments before the Court

(a) The applicants

56. The applicants maintained that the right to manifest one's religion in community with others meant that the community should be allowed to organise itself according to its own rules. In their view any interference in the internal life of the organisation was a matter of concern not only to the organisation but also to every person who belonged to the religious community and, in particular, to those directly involved in the religious or organisational leadership.

The applicants stated that for a religious community the organisational structure was not simply a form of their existence, but had a substantive meaning. The identity of the leaders of the community was crucial, history abounding with examples of religious leaders converting believers or founding new religions. No less important for the individual believer was the way in which the organisation managed its places of worship and its property.

The applicants were thus of the opinion that the alleged forced removal of the leadership of their religious community concerned their individual rights protected by Article 9 of the Convention, the more so given the first applicant's position of Chief Mufti and the second applicant's involvement in the life of the community.

(b) The Government

57. The Government maintained that in the Convention organs' practice an application submitted in terms of Article 9 together with other provisions of the Convention would normally be examined under the other provisions relied on. They therefore concentrated in their memorial on Article 11 of the

Convention. In their view not every act motivated by religious belief could constitute a manifestation of religion, within the meaning of Article 9.

58. The Government further submitted that in Bulgaria freedom of religion was guaranteed by the Constitution. Religious institutions being independent, the State had a duty to maintain a climate of tolerance and mutual respect between them without interfering in their internal organisational life. Thus, the Muslim religion was officially registered under the Religious Denominations Act. Muslim believers attended more than 1,000 mosques in the country. They had several religious schools and a newspaper, and maintained international contacts freely.

Against that background the Government asserted that the facts relied on by the applicants had no bearing on their right to practise their religion, individually or collectively, in private or in public, to observe religious holidays, or to teach in schools.

(c) The Commission

59. The Commission considered that the organisation of a religious community was an important part of religious life and that participation therein is a manifestation of one's religion. The applicants' complaints therefore fell within the ambit of Article 9 of the Convention.

2. The Court's assessment

60. The Court recalls that freedom of thought, conscience and religion is one of the foundations of a democratic society within the meaning of the Convention. The pluralism indissociable from a democratic society, which has been dearly won over the centuries, depends on it (see *Serif v. Greece*, no. 38178/97, § 49, ECHR 1999-IX, and the *Kokkinakis v. Greece* judgment of 25 May 1993, Series A no. 260-A, pp. 17-18, §§ 31 and 33).

While religious freedom is primarily a matter of individual conscience, it also implies, inter alia, freedom to manifest one's religion, alone and in private, or in community with others, in public and within the circle of those whose faith one shares. Article 9 lists a number of forms which manifestation of one's religion or belief may take, namely worship, teaching, practice and observance. Nevertheless, Article 9 does not protect every act motivated or inspired by a religion or belief (see the *Kalaç v. Turkey* judgment of 1 July 1997, Reports of Judgments and Decisions 1997-IV, p. 1209, § 27).

61. In the present case the parties differ on the question whether or not the events under consideration, which all relate to the organisation and leadership of the Muslim community in Bulgaria, concern the right of the individual applicants to freedom to manifest their religion and, consequently, whether or not Article 9 of the Convention applies. The applicants maintained that their religious liberties were at stake, whereas the Government analysed the complaints mainly from the angle of Article 11 of the Convention.

62. The Court recalls that religious communities traditionally and universally exist in the form of organised structures. They abide by rules which are often seen by followers as being of a divine origin. Religious ceremonies have their meaning and sacred value for the believers if they have been conducted by ministers empowered for that purpose in compliance with these rules. The personality of the religious ministers is undoubtedly of importance to every member of the community. Participation in the life of the community is thus a manifestation of one's religion, protected by Article 9 of the Convention.

Where the organisation of the religious community is at issue, Article 9 of the Convention must be interpreted in the light of Article 11, which safeguards associative life against unjustified State interference. Seen in this perspective, the believers' right to freedom of religion encompasses the expectation that the community will be allowed to function peacefully, free from arbitrary State intervention. Indeed, the autonomous existence of religious communities is indispensable for pluralism in a democratic society and is thus an issue at the very heart of the protection which Article 9 affords. It directly concerns not only the organisation of the community as such but also the effective enjoyment of the right to freedom of religion by all its active members. Were the organisational life of the community not protected by Article 9 of the Convention, all other aspects of the individual's freedom of religion would become vulnerable.

63. There is no doubt, in the present case, that the applicants are active members of the religious community. The first applicant was an elected Chief Mufti of the Bulgarian Muslims. The Court need not establish whether the second applicant, who used to work as an Islamic teacher, was also employed as a secretary to the Chief Mufti's Office, it being undisputed that Mr Chaush is a Muslim believer who actively participated in religious life at the relevant time.

64. It follows that the events complained of concerned both applicants' right to freedom of religion, as enshrined in Article 9 of the Convention. That provision is therefore applicable.

65. Further, the Court does not consider that the case is better dealt with solely under Article 11 of the Convention, as suggested by the Government. Such an approach would take the applicants' complaints out of their context and disregard their substance.

The Court finds, therefore, that the applicants' complaints fall to be examined under Article 9 of the Convention. In so far as they touch upon the organisation of the religious community, the Court reiterates that Article 9 must be interpreted in the light of the protection afforded by Article 11 of the Convention.

B. Compliance with Article 9

(Omissis)

2. The Court's assessment

(a) Whether there has been an interference

75. The Court must examine whether there has been State interference with the internal organisation of the Muslim community and, consequently, with the applicants' right to freedom of religion.

76. The Government's position was entirely based on the assertion that the impugned acts of the Directorate of Religious Denominations could not be regarded as an interference with the internal organisation of the community as they had been of a purely declaratory nature and had constituted nothing more than an administrative registration. The applicants alleged that these acts had had serious legal and practical consequences and had been aimed directly at removing the legitimate leadership of the Muslim community and replacing it by leaders politically associated with the government of the day.

77. The Court does not deem it necessary to decide in abstracto whether acts of formal registration of religious communities and changes in their leadership constitute an interference with the rights protected by Article 9 of the Convention.

78. Nevertheless, the Court considers, like the Commission, that facts demonstrating a failure by the authorities to remain neutral in the exercise of their powers in this domain must lead to the conclusion that the State interfered with the believers' freedom to manifest their religion within the meaning of Article 9 of the Convention. It recalls that, but for very exceptional cases, the right to freedom of religion as guaranteed under the Convention excludes any discretion on the part of the State to determine whether religious beliefs or the means used to express such beliefs are legitimate. State action favouring one leader of a divided religious community or undertaken with the purpose of forcing the community to come together under a single leadership against its own wishes would likewise constitute an interference with freedom of religion. In democratic societies the State does not need to take measures to ensure that religious communities are brought under a unified leadership (see *Serif*, cited above, § 52).

79. In the present case the Court notes that by virtue of Decree R-12 and the decision of the Directorate of Religious Denominations of 23 February 1995 the executive branch of government in Bulgaria proclaimed changes in the leadership and statute of the Muslim religious community. No reasons were given for this decision. There was no explanation why preference was to be given to the leaders elected at the national conference of 2 November 1994, which was organised by Mr Gendzhev's followers, and not to the first applicant, who had the support of another part of the community, as evidenced by the results of the national conference held on 6 March 1995.

The Court further observes that in Bulgaria the legitimacy and representation powers of the leadership of a religious denomination are certified by the Directorate of Religious Denominations. The first applicant was thus deprived of his representation powers in law and in practice by virtue of the impugned decisions of February 1995. He was refused assistance by the prosecuting authorities against the forced eviction from the offices of the Chief Mufti precisely on the ground that Decree R-12 proclaimed another person as the Chief Mufti. He was apparently not able to retain control over at least part of the property belonging to the community, although Mr Hasan undoubtedly had the support of a significant proportion of its members. The impugned decisions thus clearly had the effect of putting an end to the first applicant's functions as Chief Mufti, removing the hitherto recognised leadership of the religious community and disallowing its statute and by-laws.

The resulting situation remained unchanged throughout 1996 and until October 1997 as the authorities repeatedly refused to give effect to the decisions of the national conference organised by the first applicant on 6 March 1995.

80. It is true that in its judgments of 14 October 1996 and 13 March 1997 the Supreme Court implicitly refused to accept that the registration of a new leadership of the divided religious community had the effect of removing the previously recognised leadership of the rival faction. It therefore found that

the Council of Ministers was under an obligation to examine the first applicant's request for registration of a new statute. However, those judgments did not have any practical effect, the Council of Ministers having refused to comply with them.

81. The Government's argument that nothing prevented the first applicant and those supporting him from organising meetings is not an answer to the applicants' grievances. It cannot be seriously maintained that any State action short of restricting the freedom of assembly could not amount to an interference with the rights protected by Article 9 of the Convention even though it adversely affected the internal life of the religious community.

82. The Court therefore finds, like the Commission, that Decree R-12, the decision of the Directorate of Religious Denominations of 23 February 1995, and the subsequent refusal of the Council of Ministers to recognise the existence of the organisation led by Mr Hasan were more than acts of routine registration or of correcting past irregularities. Their effect was to favour one faction of the Muslim community, granting it the status of the single official leadership, to the complete exclusion of the hitherto recognised leadership. The acts of the authorities operated, in law and in practice, to deprive the excluded leadership of any possibility of continuing to represent at least part of the Muslim community and of managing its affairs according to the will of that part of the community.

There was therefore an interference with the internal organisation of the Muslim religious community and with the applicants' right to freedom of religion as protected by Article 9 of the Convention.

83. Such an interference entails a violation of that provision unless it is prescribed by law and necessary in a democratic society in pursuance of a legitimate aim (see *Cha'are Shalom Ve Tsedek v. France* [GC], no. 27417/95, §§ 75 and 84, ECHR 2000-VII).

(b) Whether the interference was justified

(Omissis)

85. The Court notes that in the present case the relevant law does not provide for any substantive criteria on the basis of which the Council of Ministers and the Directorate of Religious Denominations register religious denominations and changes of their leadership in a situation of internal divisions and conflicting claims for legitimacy. Moreover, there are no procedural safeguards, such as adversarial proceedings before an independent body, against arbitrary exercise of the discretion left to the executive.

Furthermore, Decree R-12 and the decision of the Directorate were never notified to those directly affected. These acts were not reasoned and were unclear to the extent that they did not even mention the first applicant, although they were intended to, and indeed did, remove him from his position as Chief Mufti.

The Court has already found that these acts and the subsequent refusal of the Council of Ministers to recognise the leadership of Mr Hasan had the effect of arbitrarily favouring one faction of the divided religious community. It is noteworthy in this context that the replacement of the community's leadership in 1995, as well as in 1992 and 1997, occurred shortly after a change of government.

86. The Court finds, therefore, that the interference with the internal organisation of the Muslim community and the applicants' freedom of religion was not "prescribed by law" in that it was arbitrary and was based on legal provisions which allowed an unfettered discretion to the executive and did not meet the required standards of clarity and foreseeability.

87. The Court further agrees with the Commission that the repeated refusal of the Council of Ministers to comply with the judgments of the Supreme Court of 1996 and 1997 was a clearly unlawful act of particular gravity. The rule of law, one of the fundamental principles of a democratic society, is inherent in all Articles of the Convention and entails a duty on the part of the State and any public authority to comply with judicial orders or decisions against it (see the *Hornsby v. Greece* judgment of 19 March 1997, Reports 1997-II, pp. 510-11, §§ 40-41, and *Iatridis v. Greece* [GC], no. 31107/96, § 58, ECHR 1999-II).

88. In view of these findings the Court deems it unnecessary to continue the examination of the applicants' complaints in respect of the "legitimate aim" and "necessary in a democratic society" requirements. Such an examination can only be undertaken if the aim of the interference is clearly defined in domestic law.

89. There has, therefore, been a violation of Article 9 of the Convention.

III. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 11 OF THE CONVENTION

90. The applicants complained that the State interference with the internal organisation of the Muslim religious community also violated their rights under Article 11 of the Convention. The Government denied that the Muslim community was an “association” and maintained that in any event there had not been any State interference with rights protected by that Article. The Commission considered that it was not necessary to examine the applicants' complaints under Article 11 of the Convention separately.

91. The Court, like the Commission, considers that no separate issue arises under Article 11 of the Convention. It has already dealt with the complaint concerning State interference with the internal organisation of the Muslim religious community under Article 9 of the Convention, interpreted in the light of Article 11 (see paragraphs 62 and 65 above).

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT

1. Dismisses unanimously the Government's preliminary objection;
2. Holds unanimously that there has been a violation of Article 9 of the Convention;
3. Holds unanimously that no separate issue arises under Article 11 of the Convention;
4. Holds unanimously that there has been a violation of Article 13 of the Convention;
5. Holds unanimously that there has been no violation of Article 6 of the Convention;
6. Holds unanimously that it is not necessary to examine the complaints under Article 1 of Protocol No. 1;
7. Holds unanimously that the respondent State is to pay within three months to the first applicant, for non-pecuniary damage, BGN 10,000 (ten thousand levs);
8. Holds by eleven votes to six that the finding of violations of the Convention constitutes sufficient just satisfaction in respect of the second applicant;
9. Holds unanimously that the respondent State is to pay within three months to both applicants, for costs and expenses, the global sum of BGN 10,000 (ten thousand levs) plus any value-added tax that may be chargeable, less FRF 18,655.87 (eighteen thousand six hundred and fifty-five French francs eighty-seven centimes) received by them by way of legal aid, to be converted into levs at the rate applicable on the date of settlement;
10. Holds unanimously that simple interest at an annual rate of 13,85% shall be payable from the expiry of the above-mentioned three months until settlement.
11. Dismisses unanimously the remainder of the applicants' claims for just satisfaction.

(Omissis)

CIPRO C. TURCHIA³¹

10 maggio 2011 – Grande Camera – Ric. 25781/94

Pres. Wildhaber, Palm, Costa, Ferrari Bravo, Caflisch, Fuhrmann, Jungwiert, Firschbach, Zupančič, Vajić, Hedigan, Tsatsa-Nikolovska, Panfîru, Levits, Kovler, Fuad, Marcus-Helmons

* * *

Dispositivo:

– violazione degli artt. 2, 3, 5, 6, 8, 9, 10, 13, 1 Prot. 1, 2 Prot. 1; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo degli artt. 1, 17 e 18

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: Palm, Jungwiert, Levits, Panfîru, Kovler, Marcus-Helmons, Costa, Fuad

* * *

(*Omissis*)

THE FACTS

THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

A. General context

13. The complaints raised in this application arise out of the Turkish military operations in northern Cyprus in July and August 1974 and the continuing division of the territory of Cyprus. At the time of the Court's consideration of the merits of the *Loizidou v. Turkey* case in 1996, the Turkish military presence at the material time was described in the following terms (*Loizidou v. Turkey* judgment of 18 December 1996 (merits), Reports of Judgments and Decisions 1996-VI, p. 2223, §§ 16-17):

“16. Turkish armed forces of more than 30,000 personnel are stationed throughout the whole of the occupied area of northern Cyprus, which is constantly patrolled and has checkpoints on all main lines of communication. The army's headquarters are in Kyrenia. The 28th Infantry Division is based in Asha (Assia) with its sector covering Famagusta to the Mia Milia suburb of Nicosia and with about 14,500 personnel. The 39th Infantry Division, with about 15,500 personnel, is based at Myrtou village, and its sector ranges from Yerolakkos village to Lefka. TOURDYK (Turkish Forces in Cyprus under the Treaty of Guarantee) is stationed at Orta Keuy village near Nicosia, with a sector running from Nicosia International Airport to the Pedhieos River. A Turkish naval command and outpost are based at Famagusta and Kyrenia respectively. Turkish airforce personnel are based at Lefkoniko, Krini and other airfields. The Turkish airforce is stationed on the Turkish mainland at Adana.

17. The Turkish forces and all civilians entering military areas are subject to Turkish military courts, as stipulated so far as concerns 'TRNC citizens' by the Prohibited Military Areas Decree of 1979 (section 9) and Article 156 of the Constitution of the 'TRNC'.”

14. A major development in the continuing division of Cyprus occurred in November 1983 with the proclamation of the “Turkish Republic of Northern Cyprus” (the “TRNC”) and the subsequent enactment of the “TRNC Constitution” on 7 May 1985.

This development was condemned by the international community. On 18 November 1983 the United Nations Security Council adopted Resolution 541 (1983) declaring the proclamation of the establishment of the “TRNC” legally invalid and calling upon all States not to recognise any Cypriot State

³¹ *Fattispecie*: il Governo cipriota, agendo contro lo Stato turco che aveva occupato militarmente la porzione settentrionale dell'isola per poi istituire la Repubblica turca di Cipro (TRNC), lamentava la violazione da parte delle forze di occupazione turche di numerosi articoli della Convenzione, a danno dei cittadini greco-ciprioti ivi residenti. Con specifico riguardo alla libertà di religione, si trattava dell'impossibilità di accedere ai luoghi di culto e di partecipare ad attività religiose collettive, quale conseguenza delle pesanti limitazioni alla libertà di movimento imposte alla popolazione.

Per la traduzione italiana si veda DE SALVIA, M. – ZAGREBELSKY, V., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia delle Comunità europee*, vol. III (1999-2006), coordinato da M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 362 ss.

other than the Republic of Cyprus. A similar call was made by the Security Council on 11 May 1984 in its Resolution 550 (1984). In November 1983 the Committee of Ministers of the Council of Europe decided that it continued to regard the government of the Republic of Cyprus as the sole legitimate government of Cyprus and called for respect of the sovereignty, independence, territorial integrity and unity of the Republic of Cyprus.

15. According to the respondent Government, the “TRNC” is a democratic and constitutional State which is politically independent of all other sovereign States including Turkey, and the administration in northern Cyprus has been set up by the Turkish-Cypriot people in the exercise of its right to self-determination and not by Turkey. Notwithstanding this view, it is only the Cypriot government which is recognised internationally as the government of the Republic of Cyprus in the context of diplomatic and treaty relations and the working of international organisations.

16. United Nations peacekeeping forces (“UNFICYP”) maintain a buffer-zone. A number of political initiatives have been taken at the level of the United Nations aimed at settling the Cyprus problem on the basis of institutional arrangements acceptable to both sides. To this end, inter-communal talks have been sponsored by the Secretary-General of the United Nations acting under the direction of the Security Council. In this connection, the respondent Government maintain that the Turkish-Cypriot authorities in northern Cyprus have pursued the talks on the basis of what they consider to be already agreed principles of bi-zonality and bi-communality within the framework of a federal constitution. Support for this basis of negotiation is found in the UN Secretary-General's Set of Ideas of 15 July 1992 and the UN Security Council resolutions of 26 August 1992 and 25 November 1992 confirming that a federal solution sought by both sides will be “bi-communal” and “bi-zonal”.

Furthermore, and of relevance to the instant application, in 1981 the United Nations Committee on Missing Persons (“CMP”) was set up to “look into cases of persons reported missing in the inter-communal fighting as well as in the events of July 1974 and afterwards” and “to draw up comprehensive lists of missing persons of both communities, specifying as appropriate whether they are still alive or dead, and in the latter case approximate times of death”. The CMP has not yet completed its investigations.

B. The previous inter-State applications

(Omissis)

C. The instant application

18. The instant application is the first to have been referred to the Court. The applicant Government requested the Court in their memorial to “decide and declare that the respondent State is responsible for continuing violations and other violations of Articles 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 17 and 18 of the Convention and of Articles 1 and 2 of Protocol No. 1”.

These allegations were invoked with reference to four broad categories of complaints: alleged violations of the rights of Greek-Cypriot missing persons and their relatives; alleged violations of the home and property rights of displaced persons; alleged violations of the rights of enclaved Greek Cypriots in northern Cyprus; alleged violations of the rights of Turkish Cypriots and the Gypsy community in northern Cyprus.

(Omissis)

THE LAW

(Omissis)

III. ALLEGED VIOLATIONS OF THE RIGHTS OF GREEK-CYPRIOT MISSING PERSONS AND THEIR RELATIVES

(Omissis)

IV. ALLEGED VIOLATIONS OF THE RIGHTS OF DISPLACED PERSONS TO RESPECT FOR THEIR HOME AND PROPERTY

(Omissis)

V. ALLEGED VIOLATIONS ARISING OUT OF THE LIVING CONDITIONS OF GREEK-CYPRIS IN NORTHERN CYPRUS

207. The applicant Government asserted that the living conditions to which the Greek Cypriots who had remained in the north were subjected gave rise to substantial violations of the Convention. They stressed that these violations were committed as a matter of practice and were directed against a depleted and now largely elderly population living in the Karpas area of northern Cyprus in furtherance of a policy of ethnic cleansing, the success of which could be measured by the fact that from some 20,000 Greek Cypriots living in the Karpas in 1974 only 429 currently remained. Maronites, of whom there were currently 177 still living in northern Cyprus, also laboured under similar, if less severe, restrictions.

208. The applicant Government invoked Articles 2, 3, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 13, 14 of the Convention and Articles 1 and 2 of Protocol No. 1.

(Omissis)

B. As to the merits of the applicant Government's complaints

(Omissis)

4. Article 9 of the Convention

241. The applicant Government alleged that the facts disclosed an interference with the enclaved Greek Cypriots' right to manifest their religion, in breach of Article 9 of the Convention which states:

(Omissis)

242. The applicant Government contended that the interference with the concerned population's right under Article 9 was reflected in the "TRNC" policy of limiting its freedom of movement and thereby restricting access to places of worship. The applicant Government also condemned the failure of the "TRNC" to appoint further priests to the area. They endorsed the Commission's findings on the facts and its conclusion that there had been a breach of Article 9. They added that a similar breach should be found in respect of the Maronite population living in northern Cyprus on account of the fact that that population also had to contend with restrictions on its right to visit and tend to its holy places in the northern part of Cyprus.

243. The Commission observed that the existence of a number of measures limited the religious life of the enclaved Greek-Cypriot population. It noted in this respect that, at least until recently, restrictions were placed on their access to the Apostolos Andreas Monastery as well as on their ability to travel outside their villages to attend religious ceremonies. In addition, the "TRNC" authorities had not approved the appointment of further priests for the area, there being only one priest for the whole of the Karpas region. For the Commission, these restrictions prevented the organisation of Greek Orthodox religious ceremonies in a normal and regular manner and amounted to a breach of Article 9 of the Convention. In the Commission's view, there existed no effective remedies in respect of the measures complained of.

244. The Commission accordingly concluded that during the period under consideration there had been a violation of Article 9 of the Convention in respect of Greek Cypriots living in northern Cyprus.

245. The Court accepts the facts as found by the Commission, which are not disputed by the applicant Government. It has not been contended by the applicant Government that the "TRNC" authorities have interfered as such with the right of the Greek-Cypriot population to manifest their religion either alone or in the company of others. Indeed there is no evidence of such interference. However, the restrictions placed on the freedom of movement of that population during the period under consideration considerably curtailed their ability to observe their religious beliefs, in particular their access to places of worship outside their villages and their participation in other aspects of religious life.

246. The Court concludes that there has been a violation of Article 9 of the Convention in respect of Greek Cypriots living in northern Cyprus.

247. The Court notes that the applicant Government have requested it to make a similar finding in respect of the Maronite community living in northern Cyprus. However, it considers that the evidence before it is insufficient to prove beyond reasonable doubt that members of this community were prejudiced to the same extent as the Greek-Cypriot population in the north in the exercise of their right to freedom of religion. It finds therefore that no violation of Article 9 has been established in respect of the Maronite population living in northern Cyprus.

(*Omissis*)

FOR THESE REASONS, THE COURT

I. Preliminary issues

1. Holds unanimously that it has jurisdiction to examine the preliminary issues raised in the proceedings before the Commission (paragraphs 56-58);

2. Holds unanimously that the applicant Government have locus standi to bring the application (paragraph 62);

3. Holds unanimously that the applicant Government have a legitimate legal interest in having the merits of the application examined (paragraph 68);

4. Holds by sixteen votes to one that the facts complained of in the application fall within the "jurisdiction" of Turkey within the meaning of Article 1 of the Convention and therefore entail the respondent State's responsibility under the Convention (paragraph 80);

5. Holds by ten votes to seven that, for the purposes of former Article 26 (current Article 35 § 1) of the Convention, remedies available in the "TRNC" may be regarded as "domestic remedies" of the respondent State and that the question of the effectiveness of these remedies is to be considered in the specific circumstances where it arises (paragraph 102);

6. Holds unanimously that situations which ended more than six months before the date of introduction of the present application (22 May 1994) fall outside the scope of the Court's examination (paragraph 104).

II. Alleged violations of the rights of Greek-Cypriot missing persons and their relatives

1. Holds unanimously that there has been no breach of Article 2 of the Convention by reason of an alleged violation of a substantive obligation under that Article in respect of any of the missing persons (paragraph 130).

2. Holds by sixteen votes to one that there has been a continuing violation of Article 2 of the Convention on account of the failure of the authorities of the respondent State to conduct an effective investigation into the whereabouts and fate of Greek-Cypriot missing persons who disappeared in life-threatening circumstances (paragraph 136);

3. Holds unanimously that no breach of Article 4 of the Convention has been established (paragraph 141);

4. Holds by sixteen votes to one that there has been a continuing violation of Article 5 of the Convention by virtue of the failure of the authorities of the respondent State to conduct an effective investigation into the whereabouts and fate of the Greek-Cypriot missing persons in respect of whom there is an arguable claim that they were in Turkish custody at the time of their disappearance (paragraph 150);

5. Holds unanimously that no breach of Article 5 of the Convention has been established by virtue of the alleged actual detention of Greek-Cypriot missing persons (paragraph 151);

6. Holds unanimously that it is not necessary to examine the applicant Government's complaints under Articles 3, 6, 8, 13, 14 and 17 of the Convention in respect of the Greek-Cypriot missing persons (paragraph 153);

7. Holds by sixteen votes to one that there has been a continuing violation of Article 3 of the Convention in respect of the relatives of the Greek-Cypriot missing persons (paragraph 158);

8. Holds unanimously that it is not necessary to examine whether Articles 8 and 10 of the Convention have been violated in respect of the relatives of the Greek-Cypriot missing persons, having regard to the Court's conclusion under Article 3 (paragraph 161).

III. Alleged violations of the rights of displaced persons to respect for their home and property

1. Holds by sixteen votes to one that there has been a continuing violation of Article 8 of the Convention by reason of the refusal to allow the return of any Greek-Cypriot displaced persons to their homes in northern Cyprus (paragraph 175);

2. Holds unanimously that, having regard to its finding of a continuing violation of Article 8 of the Convention, it is not necessary to examine whether there has been a further violation of that Article by reason of the alleged manipulation of the demographic and cultural environment of the Greek-Cypriot displaced persons' homes in northern Cyprus (paragraph 176);

3. Holds unanimously that the applicant Government's complaint under Article 8 of the Convention concerning the interference with the right to respect for family life on account of the refusal to allow the return of any Greek-Cypriot displaced persons to their homes in northern Cyprus falls to be

considered in the context of their allegations in respect of the living conditions of the Karpas Greek Cypriots (paragraph 177);

4. Holds by sixteen votes to one that there has been a continuing violation of Article 1 of Protocol No. 1 by virtue of the fact that Greek-Cypriot owners of property in northern Cyprus are being denied access to and control, use and enjoyment of their property as well as any compensation for the interference with their property rights (paragraph 189);

5. Holds by sixteen votes to one that there has been a violation of Article 13 of the Convention by reason of the failure to provide to Greek Cypriots not residing in northern Cyprus any remedies to contest interferences with their rights under Article 8 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 1 (paragraph 194);

6. Holds unanimously that it is not necessary to examine whether in this case there has been a violation of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Articles 8 and 13 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 1, by virtue of the alleged discriminatory treatment of Greek Cypriots not residing in northern Cyprus as regards their rights to respect for their homes, to the peaceful enjoyment of their possessions and to an effective remedy (paragraph 199);

7. Holds unanimously that it is not necessary to examine whether the alleged discriminatory treatment of Greek-Cypriot displaced persons also gives rise to a breach of Article 3 of the Convention, having regard to its conclusions under Articles 8, 13 and 14 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 1 (paragraph 203);

8. Holds unanimously that it is not necessary to examine separately the applicant Government's complaints under Articles 17 and 18 of the Convention, having regard to its findings under Articles 8 and 13 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 1 (paragraph 206).

IV. Alleged violations arising out of the living conditions of Greek Cypriots in northern Cyprus

1. Holds by sixteen votes to one that no violation of Article 2 of the Convention has been established by reason of an alleged practice of denying access to medical services to Greek Cypriots and Maronites living in northern Cyprus (paragraph 221);

2. Holds by sixteen votes to one that there has been no violation of Article 5 of the Convention (paragraph 227);

3. Holds by eleven votes to six that no violation of Article 6 of the Convention has been established in respect of Greek Cypriots living in northern Cyprus by reason of an alleged practice of denying them a fair hearing by an independent and impartial tribunal in the determination of their civil rights and obligations (paragraph 240);

4. Holds by sixteen votes to one that there has been a violation of Article 9 of the Convention in respect of Greek Cypriots living in northern Cyprus (paragraph 246);

5. Holds unanimously that no violation of Article 9 of the Convention has been established in respect of Maronites living in northern Cyprus (paragraph 247);

6. Holds by sixteen votes to one that there has been a violation of Article 10 of the Convention in respect of Greek Cypriots living in northern Cyprus in so far as school-books destined for use in their primary school were subject to excessive measures of censorship (paragraph 254);

7. Holds unanimously that no violation of Article 11 of the Convention has been established by reason of an alleged practice of denying Greek Cypriots living in northern Cyprus the right to freedom of association (paragraph 263);

8. Holds unanimously that the applicant Government's complaint under Article 8 of the Convention in respect of an alleged practice of restricting the participation of Greek Cypriots living in northern Cyprus in bi-communal or inter-communal events falls to be considered in the context of the global assessment of whether or not there has been a violation of that Article (paragraph 262);

9. Holds by sixteen votes to one that there has been a continuing violation of Article 1 of Protocol No. 1 in respect of Greek Cypriots living in northern Cyprus in that their right to the peaceful enjoyment of their possessions was not secured in case of their permanent departure from that territory and in that, in case of death, inheritance rights of relatives living in southern Cyprus were not recognised (paragraphs 269-70);

10. Holds unanimously that no violation of Article 1 of Protocol No. 1 has been established by virtue of an alleged practice of failing to protect the property of Greek Cypriots living in northern Cyprus against interferences by private persons (paragraph 272);

11. Holds by sixteen votes to one that there has been a violation of Article 2 of Protocol No. 1 in respect of Greek Cypriots living in northern Cyprus in so far as no appropriate secondary-school facilities were available to them (paragraph 280);

12. Holds by sixteen votes to one that, from an overall standpoint, there has been a violation of the right of Greek Cypriots living in northern Cyprus to respect for their private and family life and to respect

for their home, as guaranteed by Article 8 of the Convention (paragraphs 296 and 301);

13. Holds unanimously that no violation of Article 8 of the Convention has been established by reason of an alleged practice of interference with the right of Greek Cypriots living in northern Cyprus to respect for their correspondence (paragraph 298);

14. Holds unanimously that it is not necessary to examine separately the applicant Government's complaint under Article 8 of the Convention concerning the effect of the respondent State's alleged colonisation policy on the demographic and cultural environment of the Greek Cypriots' homes, having regard to its overall assessment of the latter population's living conditions under that Article (paragraph 301);

15. Holds by sixteen votes to one that there has been a violation of Article 3 of the Convention in that the Greek Cypriots living in the Karpas area of northern Cyprus have been subjected to discrimination amounting to degrading treatment (paragraph 311);

16. Holds unanimously that it is not necessary to examine whether there has been a violation of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 3 in respect of Greek Cypriots living in northern Cyprus, having regard to its finding under Article 3 (paragraph 315);

17. Holds by fourteen votes to three that, having regard to the particular circumstances of this case, it is not necessary to examine whether there has been a breach of Article 14 of the Convention taken in conjunction with the other relevant Articles (paragraph 317);

18. Holds by eleven votes to six that no violation of Article 13 of the Convention has been established by reason of the alleged absence of remedies in respect of interferences by private persons with the rights of Greek Cypriots living in northern Cyprus under Article 8 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 1 (paragraph 324);

19. Holds by sixteen votes to one that there has been a violation of Article 13 of the Convention by reason of the absence, as a matter of practice, of remedies in respect of interferences by the authorities with the rights of Greek Cypriots living in northern Cyprus under Articles 3, 8, 9 and 10 of the Convention and Articles 1 and 2 of Protocol No. 1 (paragraph 324).

V. Alleged violation of the right of displaced Greek Cypriots to hold elections

Holds unanimously that it is not necessary to examine whether the facts disclose a violation of the right of displaced Greek Cypriots to hold free elections, as guaranteed by Article 3 of Protocol No. 1 (paragraph 327).

VI. Alleged violations in respect of the rights of Turkish Cypriots, including members of the gypsy community, living in northern Cyprus

1. Holds unanimously that it declines jurisdiction to examine those aspects of the applicant Government's complaints under Articles 6, 8, 10 and 11 of the Convention in respect of political opponents of the regime in the "TRNC" as well as their complaints under Articles 1 and 2 of Protocol No. 1 in respect of the Turkish-Cypriot Gypsy community, which were held by the Commission not to be within the scope of the case as declared admissible (paragraph 335);

2. Holds unanimously that no violation of the rights of Turkish Cypriots who are opponents of the regime in northern Cyprus under Articles 3, 5, 8, 10 and 11 of the Convention has been established by reason of an alleged administrative practice, including an alleged practice of failing to protect their rights under these Articles (paragraph 348);

3. Holds by sixteen votes to one that no violation of the rights of members of the Turkish-Cypriot Gypsy community under Articles 3, 5, 8 and 14 of the Convention has been established by reason of an alleged administrative practice, including an alleged practice of failing to protect their rights under these Articles (paragraph 353);

4. Holds by sixteen votes to one that there has been a violation of Article 6 of the Convention on account of the legislative practice of authorising the trial of civilians by military courts (paragraph 359);

5. Holds unanimously that no violation of Article 10 of the Convention has been established by reason of an alleged practice of restricting the right of Turkish Cypriots living in northern Cyprus to receive information from the Greek-language press (paragraph 363);

6. Holds unanimously that no violation of Article 11 of the Convention has been established by reason of an alleged practice of interference with the right to freedom of association or assembly of Turkish Cypriots living in northern Cyprus (paragraph 371);

7. Holds unanimously that no violation of Article 1 of Protocol No. 1 has been established by reason of an alleged administrative practice, including an alleged practice of failing to secure enjoyment of their possessions in southern Cyprus to Turkish Cypriots living in northern Cyprus (paragraph 377);

8. Holds by eleven votes to six that no violation of Article 13 of the Convention has been established by reason of an alleged practice of failing to secure effective remedies to Turkish Cypriots

living in northern Cyprus (paragraph 383).

VII. Alleged violations of other Articles of the Convention

Holds unanimously that it is not necessary to examine separately the applicant Government's complaints under Articles 1, 17, 18 and former Article 32 § 4 of the Convention (paragraph 388).

VIII. The issue of Article 41 of the Convention

Holds unanimously that the issue of the possible application of Article 41 of the Convention is not ready for decision and adjourns consideration thereof.

(Omissis)

FELDEK C. SLOVACCHIA³²
12 luglio 2001 – Sez. II – Ric. 29032/95
Pres. Rozakis, Baka, Bonello, Strážnická, Lorenzen, Fischbach, Kovler

* * *

Dispositivo:

- 5 voti contro 2: violazione dell'art. 10
- unanimità: non necessità di esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 9; nessuna violazione dell'art. 14

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: Fischbach, Lorenzen

* * *

(Omissis)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

8. In 1991 Mr Dušan Slobodník, a research worker in the field of literature, published an autobiography entitled Paragraph: Polar Circle. He described in it, inter alia, his conviction by a Soviet military tribunal in 1945 on the ground that he had been ordered to spy on the Soviet army after having been enrolled, in 1944 when he was 17 years old, in a military training course organised by Germans. In the book, Mr Slobodník also wrote about his detention in Soviet gulags and his rehabilitation by the Supreme Court of the Union of the Soviet Socialist Republics in 1960. In June 1992 Mr Slobodník became Minister for Culture and Education of the Slovak Republic.

9. On 20 July 1992 the newspaper *Telegraf* published a poem by the applicant. It was dated 17 July 1992 (the day when the sovereignty of the Slovak Republic was solemnly proclaimed) and entitled "Good night, my beloved" ("Dobrá noc, má milá"). One of its verses read as follows:

"In Prague prisoner Havel is giving up his presidential office. In Bratislava the prosecutor rules again. And rule by one party is above the law. A member of the SS and a member of the ŠTB [The ŠTB (Štátna bezpečnosť) was the secret police during the communist regime in Czechoslovakia] embraced each other."

10. The poem was later published in another newspaper. In separate articles, two journalists alleged that the expression "member of the SS" stood for Mr Dušan Slobodník.

11. On 30 July 1992 several newspapers published a statement which the applicant had distributed to the Public Information Service (Verejná informačná služba) the day before. It was entitled "For a better picture of Slovakia – without a minister with a fascist past" ("Za lepší obraz Slovenska – bez ministra s fašistickou minulosťou"). It read as follows:

"There has been a problem about how to keep a democratic character in [the Slovakian] national emancipation process, which we have tried to resolve many times. Until now, Slovakia has lost most when matters related to the Slovakian nation were in the hands of the wrong people who led us away from democratic evolution. The cost was high: for example, the combatants' lives lost in the Slovakian National Uprising [in 1944 and 1945].

Now, we are scared that this mistake could be made again. To say that our way to Europe is by working together and cooperating in its democratic evolution is not enough. This is a direct condition arising from international law without the fulfilment of which no one in Europe will take notice of us.

I expressed this concern in my polemics with Mr Dušan Slobodník last year; life has finished the writing of our polemics, and my views were proved correct.

This year Mr Slobodník became the Slovak Republic's Minister for Culture and Education and the next thing was that his fascist past came out in public. Mr Slobodník managed this situation in a way that allowed the writer Ladislav Mňačko to prove he was a liar. But he still has not given up his ministerial

³² *Fattispecie*: il ricorrente lamentava la violazione dei propri diritti di libertà di espressione e di pensiero per essere stato condannato in sede civile dopo aver espresso l'opinione che un ministro slovacco avesse avuto un «passato fascista».

post, although in any other democratic country he would have had to do so a long time ago.

Does Mr Slobodník think that Slovakia is some special exception and that it is the only country having the right to revise the philosophy of the Nuremberg trials, which is binding on the post-war development of all other European countries? Or is the message of the Slovakian National Uprising not correct? ... Does Mr Mečiar think that having this minister in the government will help him to persuade people in Europe that his talk about the democratic intentions of his government is serious? Is it good to have Mr Slobodník in the government when this fact will lead to the political, economic and cultural isolation of Slovakia?

Mr Slobodník likes to use every chance to talk about improving the image of Slovakia around the world. I fully agree with him on this. He has a personal opportunity to do something in order to improve the image of Slovakia: to resign."

12. On 5 August 1992 Mr Slobodník publicly declared that he would sue the applicant for the above statement.

13. In an interview published in the Czech daily Lidové noviny on 12 August 1992 the applicant stated, inter alia:

"... when I speak of the fascist past [of Mr Slobodník], I do not characterise him, I only think that the fact that he attended a terrorist training course organised by the SS falls within the term 'fascist past'. I consider that such a person has nothing to do in the government of a democratic State ..."

14. In the context of the nomination of Mr Slobodník to a post in the government, issues relating to his past were taken up by several Slovakian and Czech newspapers both before and after the publication of the applicant's statement. Articles concerning this subject were also published in The New York Times, on 22 July 1992, the Tribune de Genève, on 18 September 1992, Izvestia on 31 August 1992, as well as by the Austrian Press Agency. The New York Times, the Tribune de Genève and Izvestia later published the reaction of Mr Slobodník to their respective articles.

15. On 9 September 1992 Mr Slobodník sued the applicant for defamation under Article 11 et seq. of the Civil Code before the Bratislava City Court (Mestský súd). He later extended the action and alleged that the verses "In Bratislava the prosecutor rules again. And rule by one party is above the law. A member of the SS and a member of the ŠTB embraced each other" from the applicant's poem referred to him. He also alleged that the above-mentioned statement published in the newspapers wrongly referred to his fascist past. The plaintiff claimed that the applicant should bear the costs of publication of an apology in five newspapers and also pay him 250,000 Slovakian korunas (SKK) as compensation.

(Omissis)

B. APPEAL PROCEEDINGS

(Omissis)

22. On 23 March 1994 the Supreme Court reversed the first-instance judgment, ruling as follows:

"... [the applicant] has to accept that ... Dušan Slobodník will distribute, if he thinks fit, to the Press Agency of the Slovak Republic as well as to five newspapers of his choice, both in Slovakia and abroad, the following declaration to be published at [the applicant's] expense:

'(1) [The applicant's] statement addressed to [the Public Information Service] and published in daily newspapers on 30 July 1992 which reads: "...This year Mr Slobodník became the Slovak Republic's Minister for Culture and Education and the next thing was that his fascist past came out in public ... Does Mr Slobodník think that Slovakia is some special exception and that it is the only country having the right to revise the philosophy of the Nuremberg trials, which is binding on the post-war development of all other European countries? ..."

(2) The occasional poem ... entitled "Good night, my beloved" in its part "... In Bratislava the prosecutor rules again. And rule by one party is above the law. A member of the SS and a member of the ŠTB embraced each other ..."

... represent a gross slander and disparagement of the civil honour and life, and an unjustified interference with the personality of the plaintiff Dušan Slobodník.'

...

(4) [The applicant] is liable to pay SKK 200,000 to the plaintiff in respect of non-pecuniary damage. ...'

23. The applicant was also ordered to pay costs and the other party's expenses.

(Omissis)

THE LAW

(Omissis)

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION

91. The applicant further complained that his right to freedom of thought had been violated in that he had been ordered to endure the publication of a text declaring his statement defamatory. He alleged a violation of Article 9 of the Convention which provides:

(Omissis)

92. The Court considers that the impugned measure constituted an interference with the applicant's exercise of his freedom of expression, which it has examined above under Article 10 of the Convention, and that no separate issue arises in relation to Article 9 in this respect.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT

1. Holds by five votes to two that there has been a violation of Article 10 of the Convention;
2. Holds unanimously that no separate issue arises under Article 9 of the Convention;
3. Holds unanimously that there has been no violation of Article 14 of the Convention;
4. Holds by five votes to two
 - (a) that the respondent State is to pay the applicant, within three months from the date on which the judgment becomes final according to Article 44 § 2 of the Convention, the following amounts:
 - (i) SKK 65,000 (sixty-five thousand Slovakian korunas) in respect of non-pecuniary damage;
 - (ii) SKK 500,000 (five hundred thousand Slovakian korunas) in respect of costs and expenses;
 - (b) that simple interest at an annual rate of 17.6% shall be payable from the expiry of the above-mentioned three months until settlement;
5. Dismisses unanimously the remainder of the applicant's claims for just satisfaction.

(Omissis)

PELLEGRINI C. ITALIA³³
20 luglio 2011 – Sez. II – Ric. 30882/96
Pres. Rozakis, Baka, Conforti, Bonello, Tsatsa-Nikolovska, Levits, Kovler

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione dell'art. 6.1

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(Omissis)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

11. On 29 April 1962 the applicant married Mr A. Gigliozzi in a religious ceremony which was also valid in the eyes of the law (matrimonio concordatario).

1. Judicial separation proceedings

12. On 23 February 1987 the applicant petitioned the Rome District Court for judicial separation.

13. In a judgment dated 2 October 1990 the District Court granted her petition and also ordered Mr Gigliozzi to pay the applicant maintenance (mantenimento) of 300,000 Italian lira per month.

2. Proceedings to have the marriage annulled

³³ *Fattispecie*: la ricorrente lamentava una violazione del proprio diritto alla tutela giurisdizionale per essere stata data esecuzione, da parte della giurisdizione italiana, alla sentenza ecclesiastica che dichiarava la nullità del suo matrimonio “concordatario”, nonostante si fossero verificate carenze di contraddittorio nel corso del processo canonico.

Bibliografia essenziale: *La sentenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo del 20 luglio 2001*, Milano, Giuffrè, 2004 (con introduzione di C. MIRABELLI e contributi di F. ZANCHINI DI CASTIGLIONCHIO, P. GROSSI, F. LATTANZI, A. NASI, P. A. BONNET, C. DALLA VILLA, T. DI IORIO, M. E. CAMPAGNOLA, G. MANTUANO, L. MELILLO, G. LO CASTRO, S. GHERRO, M. TEDESCHI, C. CARDIA, M. MOSCHELLA, F. SALERNO); ALICINO, F., *Costituzionalismo e diritto europeo delle religioni*, Padova, Cedam, 2011, pp. 257 ss.; BOTTA, R., *La “delibazione” delle sentenze ecclesiastiche di nullità matrimoniale di fronte alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Corr. giur.*, 2002, 2, pp. 167 ss.; COSTA, J.-P., *Osservazioni sulla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso Pellegrini c. Italia*, in *Riv. int. dir. uomo*, 2002, pp. 435 ss.; DENTAMARO, B., *L'affaire Pellegrini dinanzi alla Corte di Strasburgo*, in *Dir. fam. pers.*, 2004, pp. 307 ss.; FOCARELLI, C., *Equo processo e riconoscimento sentenze straniere: il caso Pellegrini*, in *Riv. dir. int.*, 2001, pp. 955 ss.; LEIGH, I., *Balancing religious autonomy and other human rights under the European Convention*, in *Oxf. Journ. Law Rel.*, 2012, 1, pp. 109 ss., spec. pp. 118 s.; LLOBELL, J., *Il diritto all'equo processo. Note a proposito di una sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla delibazione civile della dichiarazione di nullità del matrimonio ex processo documentale canonico*, in *Ius Eccl.*, 2001, pp. 871 ss.; LUGATO, M., *Brevi osservazioni sulla sentenza della Corte europea dei diritti umani del 20 luglio 2001*, in *Il principio del contraddittorio tra l'ordinamento della Chiesa e gli ordinamenti statali*, Padova, Cedam, 2003, pp. 201 ss.; PARISI, M., *La tutela giurisdizionale del fenomeno religioso in Europa*, in MACRÌ, G. – PARISI, M. – TOZZI, V., *Diritto ecclesiastico europeo*, Roma-Bari, Laterza, 2006, pp. 153 ss., sul punto pp. 176 ss.; PIRRONE, P., *Il caso Pellegrini dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo: efficacia in Italia di sentenze ecclesiastiche di equo processo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2001, pp. 2063 ss.

Per la traduzione italiana si veda DE SALVIA, M. – ZAGREBELSKY, V., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia delle Comunità europee*, vol. III (1999-2006), coordinato da M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 449 ss.

14. In the meantime, on 20 November 1987, the applicant was summoned to appear before the Lazio Regional Ecclesiastical Court of the Rome Vicariate on 1 December 1987 "to answer questions in the Gigliozzi-Pellegrini matrimonial case".

15. On 1 December 1987 the applicant went alone to the Ecclesiastical Court without knowing why she had been summoned to appear. She was informed that on 6 November 1987 her husband had sought to have the marriage annulled on the ground of consanguinity (the applicant's mother and Mr Gigliozzi's father being cousins). She was questioned by the judge and stated that she had known of her consanguineous relationship with Mr Gigliozzi but did not know whether, at the time of her marriage, the priest had requested a special dispensation (*dispensatio*).

16. In a judgment delivered on 10 December 1987 and deposited with the registry on the same day, the Ecclesiastical Court annulled the marriage on the ground of consanguinity. The court had followed a summary procedure (*praetermissis solemnitatibus processus ordinarii*) under Article 1688 of the Code of Canon Law. That procedure is followed where, once the parties have been summoned to appear and the defensor vinculis (defender of the institution of marriage) has intervened, it is clear from an agreed document that there is a ground for annulling the marriage.

17. On 12 December 1987 the applicant was notified by the registry of the Ecclesiastical Court that on 6 November 1987 the court had annulled the marriage on the ground of consanguinity.

18. On 21 December 1987 the applicant lodged an appeal with the Roman Rota (*Romana Rota*) against the Ecclesiastical Court's judgment. She submitted first that she had never received a copy of the judgment in question and complained that the court had not heard her submissions until 1 December 1987, which was after it had delivered its judgment of 6 November 1987. The applicant also alleged a breach of her defence rights and of the adversarial principle on account of the fact that she had been summoned to appear before the Ecclesiastical Court without being informed in advance either of the application to have the marriage annulled or the reasons for that application. She had therefore not prepared any defence and, furthermore, had not been assisted by a lawyer.

19. On 26 January 1988 the registry of the Ecclesiastical Court informed the applicant that there had been a clerical error in the notification sent to her on 12 December 1987 and that the judgment was dated 10 December 1987.

20. On 3 February 1988 the defensor vinculis submitted observations to the effect that the applicant "had acted correctly in appealing against the judgment" (*la convenuta aveva agito giustamente facendo appello contro la sentenza*) of the Lazio Court. Accordingly, in a summons of 9 March 1988 the reporting judge of the Rota summoned the parties and the defensor vinculis to appear.

21. On 10 March 1988 the applicant was informed that the Rota would examine her appeal on 13 April 1988 and that she had twenty days in which to submit observations. On 29 March 1988 the applicant, who was still unassisted by a lawyer, submitted her observations, in which she complained, *inter alia*, that she had not had adequate time and facilities for the preparation of her defence. She gave details of the financial arrangements between herself and her ex-husband and stressed that the annulment of the marriage would have substantial repercussions on her ex-husband's obligation to pay her maintenance, which was her only source of income.

22. In a judgment of 13 April 1988, which was deposited with the registry on 10 May 1988, the Rota upheld the decision annulling the marriage on the ground of consanguinity. The applicant received only the operative provisions of the judgment, her request for a full copy of it having been refused.

23. On 23 November 1988 the Rota informed the applicant and her ex-husband that its judgment, which had become enforceable by a decision of the superior ecclesiastical review body, had been referred to the Florence Court of Appeal for a declaration that it could be enforced under Italian law (*delibazione*).

3. Proceedings to have the judgment declared enforceable

24. On 25 September 1989 the applicant's ex-husband summoned her to appear before the Florence Court of Appeal.

25. The applicant appeared before that court and requested it to set aside the Rota's judgment for infringing her defence rights. She stated that she had not received a copy of the application to have the marriage annulled and had been unable to examine the documents filed in the proceedings, including the observations of the defensor vinculis. She requested the court to refuse to declare the Rota's judgment enforceable, submitting that, in any event, the proceedings would have to be reopened in order to allow her to examine and reply to the documents filed in the proceedings under canon law. She requested, in the alternative, in the event that the court should declare the judgment enforceable, that her ex-husband be ordered to pay her monthly maintenance for the rest of her life.

26. In a judgment of 8 November 1991, deposited with the registry on 10 March 1992, the Florence Court of Appeal declared the judgment of 13 April 1988 enforceable. The court found that the opportunity given to the applicant on 1 December 1987 to answer questions had been sufficient to ensure

that the adversarial principle had been complied with and that, moreover, she had freely chosen to bring the proceedings before the Rota and had been able to exercise her defence rights in those proceedings “irrespective of the special features of proceedings under canon law”. The court went on to hold that it did not have jurisdiction to award her maintenance “for the rest of her life”; as far as a possible award of interim maintenance (*assegno provvisorio*) was concerned, which was a provisional arrangement, the court pointed out that the applicant had not in any event proved that she needed the money.

27. The applicant appealed on points of law, repeating her submission that her defence rights had been infringed in the proceedings before the ecclesiastical courts. She submitted, among other things, that the Court of Appeal had omitted to take account of the following features of the proceedings before the ecclesiastical courts: the parties cannot be represented by a lawyer; the respondent is not informed of the reasons relied on by the petitioner for having the marriage annulled until he or she is questioned; the *defensor vinculis*, who acts as the respondent’s guardian, is not obliged to lodge an appeal; an appeal must be lodged personally by the party in question and not by their lawyer; the ecclesiastical court is not particularly autonomous. She repeated that she had not been informed in detail of the application to have the marriage annulled or of the possibility of being assisted by a lawyer. Furthermore, the proceedings at first instance had been too quick. The applicant also criticised the fact that the Court of Appeal appeared to have omitted to examine the case file relating to the proceedings before the ecclesiastical courts, which might have yielded evidence in the applicant’s favour. Besides that, the applicant submitted that she had shown herself to be in financial need and was therefore entitled to maintenance.

28. During the proceedings the applicant had requested the registry of the Ecclesiastical Court to give her a copy of the documents filed in the annulment proceedings in order to produce them before the Court of Cassation, but the court clerk had refused to grant her request on the ground that the parties could receive only the operative provisions of the judgment, “which should be sufficient to allow them to exercise their defence rights”.

29. In a judgment of 10 March 1995, deposited with the registry on 21 June 1995, the Court of Cassation dismissed the appeal. It held, first of all, that the adversarial principle had been complied with in the proceedings before the ecclesiastical courts; moreover, there was case-law authority to support the view that while the assistance of a lawyer was not a requirement under canon law, it was not forbidden: the applicant could therefore have taken advantage of that possibility. The court also held that the fact that the applicant had had a very short time in which to prepare her defence in November 1987 did not amount to an infringement of her defence rights because she had not indicated why she had needed more time. With regard to the request for maintenance, the Court of Cassation held that the Court of Appeal could not have decided otherwise, given that the applicant had mistakenly referred to maintenance “for the rest of her life” and, furthermore, had failed to show that she was entitled to maintenance and needed it. The Court of Cassation did not rule on the fact that the case file relating to the proceedings under canon law had not been examined by the Court of Appeal.

4. Proceedings for payment of maintenance and for joint title to property

30. From June 1992 the applicant’s ex-husband ceased paying her maintenance. The applicant therefore began enforcement proceedings for payment of the maintenance by serving notice (*precetto*) on him to pay it. On 6 November 1994 her ex-husband lodged an objection with the Viterbo Court, which, in a judgment of 14 July 1999, upheld his objection and ruled that he no longer had to pay maintenance because the Florence Court of Appeal had declared that the decision annulling the marriage was enforceable. The applicant did not appeal against that judgment because on 19 June 2000 she reached an agreement with her ex-husband (under the terms of that agreement she also withdrew another set of proceedings that she had instituted in the Viterbo Court claiming joint title to property).

II. RELEVANT DOMESTIC LAW

31. Under Article 8 § 2 of the Concordat between Italy and the Vatican, as amended by the Agreement of 18 February 1984 revising the Concordat, ratified by Italy under Law no. 121 of 25 March 1985, a judgment of the ecclesiastical courts annulling a marriage, which has become enforceable by a decision of the superior ecclesiastical review body, may be made enforceable in Italy at the request of one of the parties by a judgment of the relevant court of appeal.

32. The court of appeal must check:

- (a) that the judgment has been delivered by the correct court;
- (b) that in the nullity proceedings the defence rights of the parties have been recognised in a manner compatible with the fundamental principles of Italian law; and
- (c) that the other conditions for a declaration of enforceability of foreign judgments have been satisfied.

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 6 § 1 OF THE CONVENTION

33. The applicant complained of a violation of Article 6 of the Convention on the ground that the Italian courts declared the decision of the ecclesiastical courts annulling her marriage enforceable at the end of proceedings in which her defence rights had been breached.

34. The relevant part of Article 6 of the Convention provides:

“1. In the determination of his civil rights and obligations ..., everyone is entitled to a fair... hearing ... by [a]... court ...”

35. The applicant submitted that, in proceedings under canon law, the respondent is not informed before being questioned by the court either of the identity of the petitioner or of the grounds on which they allege that the marriage should be annulled. The respondent is not informed of the possibility of securing the assistance of a defence lawyer (a possibility which some legal writers, moreover, claim does not exist) or of requesting copies of the case file. Consequently, their defence rights are greatly reduced. In the instant case the applicant was not informed in advance of the reasons for summoning her to appear; nor was she informed of the possibility of instructing a lawyer, either on the summons to appear or when being questioned. She was thus prevented from making a properly considered answer to her ex-husband's requests. She could, for example, have not attended for questioning or have chosen not to reply. Furthermore, without the assistance of a lawyer, she had been intimidated by the fact that the judge was a religious figure.

36. The applicant's defence rights were therefore irremediably compromised after she had appeared before the Ecclesiastical Court and the Italian courts should have refused to ratify the result of such unfair proceedings instead of confining themselves to asserting – without examining the matter thoroughly – that the proceedings before the ecclesiastical courts had been adversarial and fair.

37. The applicant's lawyer had tried to obtain a copy of the case file deposited with the registry of the Ecclesiastical Court when the applicant learnt that the court had heard evidence from three witnesses, but the request was refused. The applicant had therefore been unable to produce those documents in the proceedings before the Italian courts.

38. The applicant also pointed out that the Florence Court of Appeal had dismissed her claim for continued monthly maintenance payments from her ex-husband on the ground that she had failed to establish that she needed the money, although she had produced documents showing that there was such a need. The proceedings in the Italian courts had also, she alleged, been unfair in that regard.

39. The Government submitted that the applicant's defence rights had not in any way been infringed in the present case. They pointed out that the Italian courts had carefully examined all the complaints raised by the applicant and had reached the conclusion, supported by logical argument, that there had not been any infringement of her defence rights. Furthermore, her marriage had been annulled on the basis of objective evidence, namely consanguinity, which had not been disputed by the applicant and had been proved by the documents produced in the proceedings. The fact that the applicant had not been informed of the reason for the summons to appear before the Lazio Regional Ecclesiastical Court and had not been assisted by a lawyer could not be deemed to have harmed her because she had confined herself on that occasion to admitting that she had been aware of the consanguinity.

40. The Court notes at the outset that the applicant's marriage was annulled by a decision of the Vatican courts which was declared enforceable by the Italian courts. The Vatican has not ratified the Convention and, furthermore, the application was lodged against Italy. The Court's task therefore consists not in examining whether the proceedings before the ecclesiastical courts complied with Article 6 of the Convention, but whether the Italian courts, before authorising enforcement of the decision annulling the marriage, duly satisfied themselves that the relevant proceedings fulfilled the guarantees of Article 6. A review of that kind is required where a decision in respect of which enforcement is requested emanates from the courts of a country which does not apply the Convention. Such a review is especially necessary where the implications of a declaration of enforceability are of capital importance for the parties.

41. The Court must examine the reasons given by the Florence Court of Appeal and the Court of Cassation for dismissing the applicant's complaints about the proceedings before the ecclesiastical courts.

42. The applicant had complained of an infringement of the adversarial principle. She had not been informed in detail of her ex-husband's application to have the marriage annulled and had not had access to the case file. She was therefore unaware, in particular, of the contents of the statements made by the three witnesses who had apparently given evidence in favour of her ex-husband and of the observations of the defensor vinculis. Furthermore, she was not assisted by a lawyer.

43. The Florence Court of Appeal held that the circumstances in which the applicant had appeared before the Ecclesiastical Court and the fact that she had subsequently lodged an appeal against that court's judgment were sufficient to conclude that she had had the benefit of an adversarial trial. The Court of Cassation held that, in the main, ecclesiastical court proceedings complied with the adversarial principle.

44. The Court is not satisfied by these reasons. The Italian courts do not appear to have attached importance to the fact that the applicant had not had the possibility of examining the evidence produced by her ex-husband and by the "so-called witnesses". However, the Court reiterates in that connection that the right to adversarial proceedings, which is one of the elements of a fair hearing within the meaning of Article 6 § 1, means that each party to a trial, be it criminal or civil, must in principle have the opportunity to have knowledge of and comment on all evidence adduced or observations filed with a view to influencing the court's decision (see, *mutatis mutandis*, *Lobo Machado v. Portugal*, and *Vermeulen v. Belgium*, judgments of 20 February 1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-I, pp. 206-07, § 31, and p. 234, § 33, respectively, and *Mantovanelli v. France*, judgment of 18 March 1997, Reports 1997-II, p. 436, § 33).

45. It is irrelevant that, in the Government's opinion, as the nullity of the marriage derived from an objective and undisputed fact the applicant would not in any event have been able to challenge it. It is for the parties to a dispute alone to decide whether a document produced by the other party or by witnesses calls for their comments. What is particularly at stake here is litigants' confidence in the workings of justice, which is based on, *inter alia*, the knowledge that they have had the opportunity to express their views on every document in the file (see, *mutatis mutandis*, *F.R. v. Switzerland*, no. 37292/97, § 39, 28 June 2001, unreported).

46. The position is no different with regard to the assistance of a lawyer. Since such assistance was possible, according to the Court of Cassation, even in the context of the summary procedure before the Ecclesiastical Court, the applicant should have been put in a position enabling her to secure the assistance of a lawyer if she wished. The Court is not satisfied by the Court of Cassation's argument that the applicant should have been familiar with the case-law on the subject: the ecclesiastical courts could have presumed that the applicant, who was not assisted by a lawyer, was unaware of that case-law. In the Court's opinion, given that the applicant had been summoned to appear before the Ecclesiastical Court without knowing what the case was about, that court had a duty to inform her that she could seek the assistance of a lawyer before she attended for questioning.

47. In these circumstances the Court considers that the Italian courts breached their duty of satisfying themselves, before authorising enforcement of the Roman Rota's judgment, that the applicant had had a fair trial in the proceedings under canon law.

48. There has therefore been a violation of Article 6 § 1 of the Convention.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Holds that there has been a violation of Article 6 § 1 of the Convention;
2. Holds
 - (a) that the respondent State is to pay the applicant, within three months from the date on which the judgment becomes final according to Article 44 § 2 of the Convention, the following amounts:
 - (i) ITL 10,000,000 (ten million Italian lire) in respect of non-pecuniary damage;
 - (ii) ITL 18,253,940 (eighteen million two hundred and fifty-three thousand nine hundred and forty Italian lire) in respect of costs and expenses; and
 - (b) that simple interest at an annual rate of 3.5% shall be payable from the expiry of the above-mentioned three months until settlement;
3. Dismisses the remainder of the applicant's claim for just satisfaction.

(Omissis)

DEVLIN C. REGNO UNITO³⁴
30 ottobre 2001 – Sez. III – Ric. 29545/95
Pres. Costa, Fuhrmann, Loucaides, Tulkens, Bratza, Traja, Ugrehelidze

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione dell'art. 6.1; non necessità di esaminare la questione sotto il profilo degli artt. 8, 9, 10, 13 e 14

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(*Omissis*)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

8. In June 1991, the applicant applied for a position as an administrative assistant with the Northern Ireland Civil Service, the lowest grade in the non-industrial civil service. He passed a written test but was not invited for interview at that stage. In 1992, the applicant was invited for interview, and was informed on 15 September 1992 that he was being recommended for appointment “subject to the satisfactory outcome of various pre-appointment enquiries”. He was informed on 21 October 1992 that he had been unsuccessful. No reasons were given.

9. The applicant believed that the decision not to appoint him must have been taken on grounds of his religious beliefs – he is a Catholic and a member of an association known as the Irish National Foresters – and not for any legitimate security ground. A number of his relatives are involved in public service in various capacities, and neither he nor any member of his family had ever been involved in any form of criminal activity. He had some unpleasant encounters with the police, but there was no question of proceedings against him. On one occasion, the applicant lodged a complaint about his treatment by the police, which was resolved when the applicant was informed that the officers involved would be “spoken to”. According to the applicant, a further incident with the police occurred about a week after he was informed that his job application had been unsuccessful: a police officer at a vehicle checkpoint in Cookstown referred to the unsuccessful job application.

10. The applicant made an application, through the Fair Employment Commission, to the Fair Employment Tribunal, alleging discrimination contrary to the Fair Employment (Northern Ireland) Act 1976 (“the 1976 Act”). The Northern Ireland Civil Service affirmed that the refusal had been made on security grounds, and claimed that the 1976 Act did not therefore apply.

11. On 21 September 1993, the Secretary of State for Northern Ireland issued a certificate under section 42 (2) of the 1976 Act, certifying that the refusal of employment to the applicant was an act “done for the purpose of safeguarding national security and of protecting public safety”.

12. The applicant attempted to challenge the Secretary of State’s decision to issue the section 42 certificate by way of an application for judicial review in the High Court. Leave to apply for judicial review was granted on 4 January 1994.

13. In the affidavits sworn on behalf of the Secretary of State, it was stated that, in accordance with the usual procedure, the security questionnaire completed by the applicant had been forwarded to the Royal Ulster Constabulary (“the RUC”), which had provided security information relating to the applicant. This information was such that the assessing officer in the Department’s security branch had recommended that the applicant was unsuitable for employment in the Northern Ireland Civil Service.

14. After an unsuccessful application for discovery, the application for judicial review was dismissed by Mr Justice Kerr in the High Court on 6 September 1995. After referring, *inter alia*, to the judgment of Mr Justice McCollum of 3 December 1991 in the case of *Tinnelly & Sons Limited* and

³⁴ *Fattispecie*: il ricorrente lamentava la violazione dei propri diritti per essere stato escluso da un concorso pubblico in ragione (anche) della propria appartenenza religiosa, e per non aver ricevuto adeguata tutela giurisdizionale.

Others and McElduff and Others (judgment of 10 July 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-IV, p. 1633), he considered that:

“the effect of section 42 (1) as enacted is to remove entirely from the sphere of Fair Employment legislation acts done for the purpose of safeguarding national security and protecting public order or safety. ... [There] may be occasions when the Secretary of State will choose not to invoke his powers under section 42 (2) and the Tribunal may investigate whether the act complained of was done for all or any of the purposes specified under Section 42 (1). Where a certificate has been validly issued under Section 42 (2), however, I do not believe that the Tribunal retains any role in the hearing or adjudication of the complaint.”

(*Omissis*)

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 6 § 1 OF THE CONVENTION

(*Omissis*)

2. *The Court's assessment*

29. The Court recalls that Article 6 § 1 embodies the “right to a court”, of which the right of access, that is the right to institute proceedings before a court in civil matters, constitutes one aspect. The right is not however absolute. It may be subject to legitimate restrictions, for example, statutory limitation periods, security for costs orders, regulations concerning minors and persons of unsound mind (see the *Stubbings and Others v. the United Kingdom* judgment of 22 October 1996, Reports 1996-IV, pp. 1502-3, §§ 51-52; the *Tolstoy Miloslavsky v. the United Kingdom* judgment of 13 July 1995, Series A no. 316-B, pp. 80-81, §§ 62-67; the *Golder* judgment, cited above, p. 19, § 39). Where the individual's access is limited either by operation of law or in fact, the Court will examine whether the limitation imposed impaired the essence of the right and in particular whether it pursued a legitimate aim and there was a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be achieved (*Ashingdane v. the United Kingdom* judgment of 28 May 1985, Series A no. 93, pp. 24-25, § 57). If the restriction is compatible with these principles, no violation of Article 6 will arise.

30. In the present case, the Court notes that at no stage of the proceedings brought by the applicant was there any independent scrutiny of by the fact finding bodies set up under the 1976 and 1989 Acts of the facts which led the Secretary of State to issue the conclusive certificate under section 42 of the 1976 Act. No evidence as to why the applicant was considered a security risk was ever presented to the Fair Employment Tribunal, nor was there any scrutiny of the factual basis of the Secretary of State's decision in the proceedings for judicial review brought in the High Court. In this regard, the present application is identical to the *Tinnelly* case (cited above, §§ 72-79), where the Court considered that the conclusive nature of the section 42 certificate had the effect of preventing a judicial determination on the merits of the applicants' complaints, and that they were victims of unlawful discrimination.

31. The Government have sought to justify any restriction on access to court by security considerations. As in the *Tinnelly* case therefore, it is necessary to consider whether there is a reasonable relationship of proportionality between the concerns for the protection of national security invoked by the authorities and the impact which the means they employed to this end had on the applicant's right of access to a court or tribunal. The Court observes however that the Government have failed to identify any new elements which could lead it to depart from its conclusion in the *Tinnelly* case that the severity of the restriction imposed by the conclusive section 42 certificate, which was tantamount to removal of the courts' jurisdiction by executive ipse dixit, was not mitigated by other available mechanisms of complaints, and that the situation in Northern Ireland did not exclude the introduction of special judicial procedures more apt to provide the individual with procedural justice. It noted that “the introduction of a procedure, regardless of the framework used, which would allow an adjudicator or tribunal fully satisfying the Article 6 § 1 requirements of independence and impartiality to examine in complete cognisance of all relevant evidence, documentary or other, the merits of the submissions of both sides, may indeed serve to enhance public confidence” (§ 78).

32. For these reasons, the Court finds in the present case that the issue by the Secretary of State of a section 42 certificate constituted a disproportionate restriction on the applicant's right of access to a court. There has, accordingly, been a breach of Article 6 § 1 of the Convention.

II. THE APPLICANT'S REMAINING COMPLAINTS

33. The applicant has also invoked Articles 8 (right to respect for private and family life), 9 (right to freedom of religion), 10 (freedom of expression), 13 (right to an effective remedy for a Convention breach) and 14 (prohibition of discrimination), claiming that breaches of these provisions are disclosed by the circumstances set out above (paragraphs 8-14 above).

34. The Court notes that it has found a breach of Article 6 arising from the issue of the section 42 certificate which prevented the applicant's claims of unlawful discrimination being investigated by a body satisfying that provision's requirements. In the circumstances of this case and on the basis of the material before it, it does not consider it necessary to examine these complaints further.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Holds that there has been a violation of Article 6 § 1 of the Convention;
2. Holds that it is not necessary to examine further the complaints made under Articles 8, 9, 10, 13 or 14 of the Convention;
3. Holds
 - (a) that the respondent State is to pay the applicant, within three months from the date on which the judgment becomes final according to Article 44 § 2 of the Convention, the following amounts:
 - (i) 10,000 (ten thousand) pounds sterling in respect of non-pecuniary damage;
 - (ii) 12,000 (twelve thousand) pounds sterling in respect of costs and expenses, inclusive of any VAT which may be chargeable;
 - (b) that simple interest at an annual rate of 7.5% shall be payable from the expiry of the above-mentioned three months until settlement;
4. Dismisses the remainder of the applicant's claims for just satisfaction.

(Omissis)

METROPOLITAN CHURCH OF BESSARABIA E ALTRI C. MOLDOVA³⁵
13 dicembre 2001 – Sez. I – Ric. 45701/99
Pres. Palm, Thomassen, Ferrari Bravo, Bîrsan, Casadevall, Zupančič, Panfîru

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione dell'art. 9; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 9; violazione dell'art. 13; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo degli artt. 6 e 11

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(*Omissis*)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

9. The first applicant, the Metropolitan Church of Bessarabia, is an autonomous Orthodox Church having canonical jurisdiction in the territory of the Republic of Moldova. The other applicants are Moldovan nationals who are members of the eparchic council of the first applicant. They are: Mr Petru Păduraru, Archbishop of Chişinău, Metropolitan of Bessarabia and living in Chişinău; Mr Petru Buburuz, prosyncellus, living in Chişinău; Mr Ioan Eşanu, protosyncellus, living in Călăraşi; Mr Victor Rusu, protopresbyter, living in Lipnic, Ocniţa; Mr Anatol Goncar, a priest living in Zubreşti, Străşeni; Mr Valeriu Cernei, a priest living in Sloveanca, Sângerei; Mr Gheorghe Ioniţă, a priest living in Crasnoarmeisc, Hânceşti; Mr Valeriu Matciac, a priest living in Chişinău; Mr Vlad Cubreacov, member of the Moldovan parliament and of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, and living in Chişinău, Mr Anatol Telembici, living in Chişinău; and Mr Alexandru Magola, Chancellor of the Metropolitan Church of Bessarabia, living in Chişinău.

A. Creation of the applicant Church and proceedings to secure its official recognition

1. Creation of the Metropolitan Church of Bessarabia

10. On 14 September 1992 the applicant natural persons joined together to form the applicant Church – the Metropolitan Church of Bessarabia – a local, autonomous Orthodox Church. According to its articles of association, it took the place, from the canon-law point of view, of the Metropolitan Church of Bessarabia which had existed until 1944.

In December 1992 it was attached to the patriarchate of Bucharest.

11. The Metropolitan Church of Bessarabia adopted articles of association which determined, among other matters, the composition and administration of its organs, the training, recruitment and disciplinary supervision of its clergy, the ecclesiastical hierarchy and rules concerning its assets. In the preamble to the articles of association the principles governing the organisation and operation of the applicant Church are defined as follows:

³⁵ *Fattispecie*: la Chiesa ricorrente lamentava la violazione dei propri diritti per esserle stato negato il riconoscimento come confessione religiosa, in ragione della sua natura scismatica rispetto ad altra confessione già riconosciuta.

Bibliografia essenziale: MIRABELLI, C., *Il disegno di legge di riforma delle norme sulla libertà religiosa*, in *Dalla legge sui culti ammessi al progetto di legge sulla libertà religiosa (1° marzo 2002)*, Atti del Convegno di Ferrara del 25-26 ottobre 2002, a cura di G. LEZIROLI, Napoli, Novene, 2004, pp. 131 ss., spec. pp. 132 ss.

Per la traduzione italiana si veda DE SALVIA, M. – ZAGREBELSKY, V., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia delle Comunità europee*, vol. III (1999-2006), coordinato da M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 487 ss.

(*Omissis*)

12. To date, the Metropolitan Church of Bessarabia has established 117 communities in Moldovan territory, three communities in Ukraine, one in Lithuania, one in Latvia, two in the Russian Federation and one in Estonia. The communities in Latvia and Lithuania have been recognised by the State authorities and have legal personality.

Nearly one million Moldovan nationals are affiliated to the applicant Church, which has more than 160 clergy.

The Metropolitan Church of Bessarabia is recognised by all the Orthodox patriarchates with the exception of the patriarchate of Moscow.

2. Administrative and judicial proceedings to secure official recognition of the applicant Church

13. Pursuant to the Religious Denominations Act (Law no. 979-XII of 24 March 1992), which requires religious denominations active in Moldovan territory to be recognised by means of a government decision, the applicant Church applied for recognition on 8 October 1992. It received no reply.

14. It made further applications on 25 January and 8 February 1995. On a date which has not been specified the Religious Affairs Department refused these applications.

15. On 8 August 1995 the applicant Petru Păduraru, relying on Article 235 of the Code of Civil Procedure (which governs judicial review of administrative acts contrary to recognised rights), brought civil proceedings against the government in the Court of First Instance of the Buiucani district of Chişinău. He asked for the decisions refusing to recognise the applicant Church to be set aside. The court ruled in his favour and, on 12 September 1995, ordered recognition of the Metropolitan Church of Bessarabia.

16. On 15 September 1995 the Buiucani public prosecutor appealed against the Buiucani Court of First Instance's decision of 12 September 1995.

17. On 18 October 1995 the Supreme Court of Justice set aside the decision of 12 September 1995 on the ground that the courts did not have jurisdiction to consider the applicant Church's application for recognition.

18. On 13 March 1996 the applicant Church filed a fresh application for recognition with the government. On 24 May 1996, having received no reply, the applicants brought civil proceedings against the government in the Chişinău Court of First Instance, seeking recognition of the Metropolitan Church of Bessarabia. On 19 July 1996 that court gave judgment against the applicants.

19. On 20 August 1996 the applicants again filed an application for recognition, which went unanswered.

20. The applicants appealed to the Chişinău Municipal Court (Tribunal municipiului) against the judgment of 19 July 1996. In a judgment of 21 May 1997, against which no appeal lay, the Municipal Court quashed the impugned judgment and allowed the applicants' claim.

21. However, following a reform of the Moldovan judicial system, the file was sent to the Moldovan Court of Appeal for trial *de novo*.

22. On 4 March 1997 the applicants again applied to the government for recognition. On 4 June 1997, not having received any reply, they referred the matter to the Court of Appeal, seeking recognition of the Metropolitan Church of Bessarabia, relying on their freedom of conscience and freedom of association for the purpose of practising their religion. The resulting action was joined to the case already pending before the Court of Appeal.

23. In the Court of Appeal the government alleged that the case concerned an ecclesiastical conflict within the Orthodox Church in Moldova (the Metropolitan Church of Moldova), which could be resolved only by the Romanian and Russian Orthodox Churches, and that any recognition of the Metropolitan Church of Bessarabia would provoke conflicts in the Orthodox community.

24. The Court of Appeal allowed the applicants' claim in a decision of 19 August 1997. It pointed out, firstly, that Article 31 §§ 1 and 2 of the Moldovan Constitution guaranteed freedom of conscience and that that freedom should be exercised in a spirit of tolerance and respect for others. In addition, the various denominations were free to organise themselves according to their articles of association, subject to compliance with the laws of the Republic. Secondly, it noted that from 8 October 1992 the applicant Church, acting pursuant to sections 14 and 15 of the Religious Denominations Act, had filed with the government a number of applications for recognition, but that no reply had been forthcoming. By a letter of 19 July 1995 the Prime Minister had informed the applicants that the government could not consider the application of the Metropolitan Church of Bessarabia without interfering with the activity of the Metropolitan Church of Moldova. The Court of Appeal further noted that while the applicant Church's application for recognition had been ignored, the Metropolitan Church of Moldova had been recognised

by the government on 7 February 1993, as an eparchy dependent on the patriarchate of Moscow.

The Court of Appeal dismissed the government's argument that recognition of the Metropolitan Church of Moldova made it possible to satisfy the wishes of all Orthodox believers. It pointed out that the term denomination was not to be reserved for catholicism or orthodoxy, but should embrace all faiths and various manifestations of religious feelings by their adherents, in the form of prayers, ritual, religious services or divine worship. It noted that from the point of view of canon law the Metropolitan Church of Moldova was part of the Russian Orthodox Church and therefore dependent on the patriarchate of Moscow, whereas the Metropolitan Church of Bessarabia was attached to the Romanian Orthodox Church and therefore dependent on the patriarchate of Bucharest.

The Court of Appeal held that the government's refusal to recognise the applicant Church was contrary to the freedom of religion, as guaranteed not only by the Religious Denominations Act but also by Article 18 of the Universal Declaration of Human Rights, Article 5 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and Article 18 of the International Covenant on Civil and Political Rights, to all of which Moldova was party. Noting that the representative of the government had taken the view that the applicant Church's articles of association complied with domestic legislation, the Court of Appeal ordered the government to recognise the Metropolitan Church of Bessarabia and to ratify its articles of association.

25. The government appealed against the above decision on the ground that the courts did not have jurisdiction to try such a case.

26. In a judgment of 9 December 1997 the Supreme Court of Justice set aside the decision of 19 August 1997 and dismissed the applicants' action on the grounds that it was out of time and manifestly ill-founded.

It noted that, according to Article 238 of the Code of Civil Procedure, one month was allowed for an appeal against a government decision alleged to infringe a recognised right. The time allowed began to run either on the date of the decision announcing the government's refusal or, if they did not reply, one month after the lodging of the application. The Supreme Court of Justice noted that the applicants had submitted their application to the government on 4 March 1997 and lodged their appeal on 4 June 1997; it accordingly ruled their action out of time.

It went on to say that, in any event, the government's refusal of the applicants' application had not infringed their freedom of religion as guaranteed by international treaties, and in particular by Article 9 of the European Convention on Human Rights, because they were Orthodox Christians and could manifest their beliefs within the Metropolitan Church of Moldova, which the government had recognised by a decision of 7 February 1993.

The Supreme Court of Justice considered that the case was simply an administrative dispute within a single Church, which could be settled only by the Metropolitan Church of Moldova, since any interference by the State in the matter might aggravate the situation. It held that the State's refusal to intervene in this conflict was compatible with Article 9 § 2 of the European Convention on Human Rights.

Lastly, it noted that the applicants could manifest their beliefs freely, that they had access to Churches and that they had not adduced evidence of any obstacle whatsoever to the practice of their religion.

27. On 15 March 1999 the applicants again applied to the government for recognition.

28. By a letter dated 20 July 1999 the Prime Minister refused on the ground that the Metropolitan Church of Bessarabia was not a religious denomination in the legal sense but a schismatic group within the Metropolitan Church of Moldova.

He informed the applicants that the government would not allow their application until a religious solution to the conflict had been found, following the negotiations in progress between the patriarchates of Russia and Romania.

29. On 10 January 2000 the applicants lodged a further application for recognition with the government. The Court has not been informed of the outcome of that application.

3. Recognition of other denominations

30. Since the adoption of the Religious Denominations Act, the government has recognised a number of denominations, some of which are listed below.

On 7 February 1993 the government ratified the articles of association of the Metropolitan Church of Moldova, attached to the patriarchate of Moscow. On 28 August 1995 it recognised the Orthodox Eparchy of the Old Christian Liturgy of Chişinău, attached to the Russian Orthodox Church of the Old Liturgy, whose head office was in Moscow.

On 22 July 1993 the government recognised the "Seventh-Day Adventist Church". On 19 July 1994 it decided to recognise the "Seventh-Day Adventist Church – Reform Movement".

On 9 June 1994 the government ratified the articles of association of the "Federation of Jewish (Religious) Communities" and on 1 September 1997 those of the "Union of Communities of Messianic Jews".

4. Reaction of various national authorities

31. Since it was first set up, the Metropolitan Church of Bessarabia has regularly applied to the Moldovan authorities to explain the reasons for its creation and to seek their support in obtaining official recognition.

32. The government asked several ministries for their opinion about whether to recognise the applicant Church.

On 16 October 1992 the Ministry of Culture and Religious Affairs informed the government that it was favourable to the recognition of the Metropolitan Church of Bessarabia.

On 14 November 1992 the Ministry of Financial Affairs informed the government that it could see no objection to the recognition of the Metropolitan Church of Bessarabia.

On 8 February 1993 the Ministry of Labour and Social Protection declared that it was favourable to the recognition of the applicant Church.

In a letter of 8 February 1993 the Ministry of Education emphasised the need for the rapid recognition of the Metropolitan Church of Bessarabia in order to avoid any discrimination against its adherents, while pointing out that its articles of association could be improved upon.

On 15 February 1993 the Secretariat of State for Privatisation stated that it was favourable to the recognition of the Metropolitan Church of Bessarabia, while proposing certain amendments to its articles of association.

33. On 11 March 1993, in reply to a letter from the Bishop of Bălți, writing on behalf of the Metropolitan of Bessarabia, the Moldovan parliament's Cultural and Religious Affairs Committee noted that the delay in registering the Metropolitan Church of Bessarabia was aggravating the social and political situation in Moldova, even though its actions and articles of association complied with Moldovan legislation. The committee therefore asked the government to recognise the applicant Church.

34. A memorandum from the Religious Affairs Department, dated 21 November 1994, summarised the situation as follows:

"For nearly two years an ecclesiastical group known under the name of the Metropolitan Church of Bessarabia has been operating illegally in Moldovan territory. No positive result has been obtained in spite of our sustained efforts to put a stop to its activity (discussions between members of the so-called Church, priests, Mr G.E., Mr I.E. ..., representatives of the State and believers from the localities in which its adherents are active, Mr G.G., Minister of State, and Mr N.A., Deputy Speaker; all the organs of local and national administrative bodies have been informed of the illegal nature of the group, etc.).

In addition, although priests and adherents of the Church have been forbidden to take part in divine service, for failure to comply with canon law, they have nevertheless continued their illegal activities in the churches and have also been invited to officiate on the occasion of various public activities organised, for example, by the Ministries of Defence and Health. The management of the Bank of Moldova and the National Customs Service have not acted on our request for liquidation of the group's bank accounts and strict supervision of its priests during their numerous crossings of the border.

The activity of the so-called Church is not limited to attracting new adherents and propagating the ideas of the Romanian Church. It also has all the means necessary for the work of a Church, it appoints priests, including nationals of other States ..., trains clergy, builds churches and many, many other things.

It should also be mentioned that the group's activity (more political than religious) is sustained by forces both from within the country (by certain mayors and their villages, by opposition representatives, and even by some MPs) and from outside (by decision no. 612 of 12 November 1993 the Romanian government granted it 399,400,000 lei to finance its activity ...

The activity of this group is causing religious and socio-political tension in Moldova and will have unforeseeable repercussions ...

The Religious Affairs Department notes:

(a) Within Moldovan territory there is no territorial administrative unit with the name of Bessarabia which might justify setting up a religious group named 'Metropolitan Church of Bessarabia'. The creation of such a group and recognition of its articles of association would constitute a wrongful anti-State act – a negation of the sovereign and independent State which the Republic of Moldova constitutes.

(b) The Metropolitan Church of Bessarabia was set up to take the place of the former Eparchy of Bessarabia, founded in 1925 and recognised by Decree no. 1942 promulgated on 4 May 1925 by the King of Romania. Legal recognition of the validity of those acts would imply recognition of their present-day effects within Moldovan territory.

(c) All Orthodox parishes in Moldovan territory have been registered as constituent parts of the of the Orthodox Church of Moldova (the Metropolitan Church of Moldova), whose articles of association were ratified by the government in its decision no. 719 of 17 November 1993.

In conclusion:

1. If nothing is done to put a stop to the activity of the so-called Metropolitan Church of Bessarabia, the result will be destabilisation not just of the Orthodox Church but of the whole of Moldovan society.

2. Recognition of the Metropolitan Church of Bessarabia (Old Style) and ratification of its articles of association by the government would automatically entail the disappearance of the Metropolitan Church of Moldova.”

35. On 20 February 1996, following a question in Parliament asked by the applicant Vlad Cubreacov, a Moldovan MP, the Deputy Prime Minister wrote a letter to the Speaker explaining the reasons for the government’s refusal to recognise the Metropolitan Church of Bessarabia. He said that the applicant Church was not a denomination distinct from the Orthodox Church but a schismatic group within the Metropolitan Church of Moldova and that any interference by the State to resolve the conflict would be contrary to the Moldovan Constitution. He pointed out that the political party to which Mr Cubreacov belonged had publicly expressed disapproval of the Supreme Court of Justice’s decision of 9 December 1997, that Mr Cubreacov himself had criticised the government for their refusal to recognise “this phantom metropolitan Church” and that he continued to support it by exerting pressure in any way he could, through statements to the media and approaches to the national authorities and international organisations. The letter ended with the assertion that the “feverish debates” about the Metropolitan Church of Bessarabia were purely political.

36. On 29 June 1998 the Religious Affairs Department sent the Deputy Prime Minister its opinion on the question of recognition of the Metropolitan Church of Bessarabia.

It pointed out in particular that not since 1940 had there been an administrative unit in Moldova with the name “Bessarabia” and that the Orthodox Church had been recognised on 17 November 1993 under the name of the Metropolitan Church of Moldova, of which the Metropolitan Church of Bessarabia was a “schismatic element”. It accordingly considered that recognition of the applicant Church would represent interference by the State in the affairs of the Metropolitan Church of Moldova, and that this would aggravate the “unhealthy” situation in which the latter Church was placed. It considered that the articles of association of the applicant Church could not be ratified since they merely “reproduce[d] those of the Orthodox Church of another country”.

37. On 22 June 1998 the Ministry of Justice informed the government that it did not consider the articles of association of the Metropolitan Church of Bessarabia to be contrary to Moldovan legislation.

38. By letters of 25 June and 6 July 1998 the Ministry of Labour and Social Protection and the Ministry of Financial Affairs again informed the government that they could see no objection to recognition of the Metropolitan Church of Bessarabia.

39. On 7 July 1998 the Ministry of Education informed the government that it supported recognition of the Metropolitan Church of Bessarabia.

40. On 15 September 1998 the Cultural and Religious Affairs Committee of the Moldovan parliament sent the government, for information, a copy of a report by the Ministry of Justice of the Russian Federation, which showed that on 1 January 1998 there were at least four different Orthodox Churches in Russia, some of which had their head offices abroad. The Committee expressed the hope that the above-mentioned report would assist the government to resolve certain similar problems, particularly the problem concerning the Metropolitan Church of Bessarabia’s application for recognition.

41. In a letter sent on 10 January 2000 to the applicant Vlad Cubreacov, the Deputy Attorney-General expressed the view that the government’s refusal to reply to the Metropolitan Church of Bessarabia’s application for recognition was contrary to the freedom of religion and to Articles 6, 11 and 13 of the Convention.

42. In a decision of 26 September 2001 the government approved the amended version of Article 1 of the Metropolitan Church of Moldova’s articles of association, worded as follows:

“The Orthodox Church of Moldova is an independent Church and is the successor in law to ... the Metropolitan Church of Bessarabia. While complying with the canons and precepts of the Holy Apostles, Fathers of the Church and the Ecumenical Synods, and the decisions of the Universal Apostolic Church, the Orthodox Church of Moldova operates within the territory of the State of the Republic of Moldova in accordance with the provisions of the legislation in force.”

43. In a letter received by the Court on 21 September 2001 the President of the Republic of Moldova expressed his concern about the possibility that the applicant Church might be recognised. He said that the issue could be resolved only by negotiation between the Russian and Romanian patriarchates, since it would be in breach of Moldovan legislation if the State authorities were to intervene

in the conflict. Moreover, if the authorities were to recognise the Metropolitan Church of Bessarabia, this would have unforeseeable consequences for Moldovan society.

5. *International reactions*

44. In its Opinion no. 188 (1995) to the Committee of Ministers on Moldova's application for membership of the Council of Europe, the Parliamentary Assembly of the Council of Europe noted the Republic of Moldova's willingness to fulfil the commitments it had entered into when it lodged its application for membership on 20 April 1993.

These commitments, which had been reaffirmed before the adoption of the above-mentioned opinion, included an undertaking to "confirm complete freedom of worship for all citizens without discrimination" and to "ensure a peaceful solution to the dispute between the Moldovan Orthodox Church and the Bessarabian Orthodox Church".

45. In its annual report for 1997 the International Helsinki Federation for Human Rights criticised the Moldovan government's refusal to recognise the Metropolitan Church of Bessarabia. The report stated that as a result of this refusal many churches had been transferred to the ownership of the Metropolitan Church of Moldova. It drew attention to allegations that members of the applicant Church's clergy had been subjected to physical violence without receiving the slightest protection from the authorities.

46. In its 1998 report the Federation criticised the Religious Denominations Act, and in particular section 4 thereof, which denied any protection of the freedom of religion to the adherents of religions not recognised by a government decision. It pointed out that this section was a discriminatory instrument which enabled the government to make it difficult for the adherents of the Metropolitan Church of Bessarabia to bring legal proceedings with a view to reclaiming church buildings which belonged to them. In addition, the report mentioned acts of violence and vandalism to which the applicant Church and its members were subjected.

B. Alleged incidents affecting the Metropolitan Church of Bessarabia and its members

47. The applicants reported a number of incidents during which members of the clergy or adherents of the applicant Church had allegedly been intimidated or prevented from manifesting their beliefs.

48. The Government did not dispute that these incidents had taken place.

(Omissis)

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION

94. The applicants alleged that the Moldovan authorities' refusal to recognise the Metropolitan Church of Bessarabia infringed their freedom of religion, since only religions recognised by the government could be practised in Moldova. They asserted in particular that their freedom to manifest their religion in community with others was frustrated by the fact that they were prohibited from gathering together for religious purposes and by the complete absence of judicial protection of the applicant Church's assets. They relied on Article 9 of the Convention, which provides:

(Omissis)

C. The Court's assessment

101. The Court reiterates at the outset that a Church or ecclesiastical body may, as such, exercise on behalf of its adherents the rights guaranteed by Article 9 of the Convention (see *Cha'are Shalom Ve Tsedek v. France* [GC], no. 27417/95, § 72, ECHR 2000-VII). In the present case the Metropolitan Church of Bessarabia may therefore be considered an applicant for the purposes of Article 34 of the Convention.

1. Whether there was an interference

102. The Court must therefore determine whether there was an interference with the applicants' right to freedom of religion on account of the refusal to recognise the applicant Church.

103. The Government submitted that the refusal to recognise the applicant Church did not prevent the applicants from holding beliefs or manifesting them within the Orthodox Christian denomination recognised by the State, namely the Metropolitan Church of Moldova.

104. The applicants asserted that, according to Moldovan law, only religions recognised by the

State may be practised and that refusing to recognise the applicant Church therefore amounted to forbidding it to operate, both as a liturgical body and as an association. The applicants who are natural persons may not express their beliefs through worship, since only a denomination recognised by the State can enjoy legal protection.

105. The Court notes that, according to the Religious Denominations Act, only religions recognised by government decision may be practised.

In the present case the Court observes that, not being recognised, the applicant Church cannot operate. In particular, its priests may not conduct divine service, its members may not meet to practise their religion and, not having legal personality, it is not entitled to judicial protection of its assets.

The Court therefore considers that the government's refusal to recognise the applicant Church, upheld by the Supreme Court of Justice's decision of 9 December 1997, constituted interference with the right of the applicant Church and the other applicants to freedom of religion, as guaranteed by Article 9 § 1 of the Convention.

106. In order to determine whether that interference entailed a breach of the Convention, the Court must decide whether it satisfied the requirements of Article 9 § 2, that is whether it was "prescribed by law", pursued a legitimate aim for the purposes of that provision and was "necessary in a democratic society".

2. *Whether the interference was prescribed by law*

107. The applicants accepted that the interference in question was prescribed by the Religious Denominations Act. They asserted nevertheless that the procedure laid down by the Act had been misapplied, since the real reason for refusal to register had been political; the Government had neither submitted nor proved that the applicant Church had failed to comply with the laws of the Republic.

108. The Government made no observation on this point.

109. The Court refers to its established case-law to the effect that the terms "prescribed by law" and "in accordance with the law" in Articles 8 to 11 of the Convention not only require that the impugned measures have some basis in domestic law, but also refer to the quality of the law in question, which must be sufficiently accessible and foreseeable as to its effects, that is formulated with sufficient precision to enable the individual – if need be with appropriate advice – to regulate his conduct (see *The Sunday Times v. the United Kingdom* (no. 1), judgment of 26 April 1979, Series A no. 30, p. 31, § 49; *Larissis and Others v. Greece*, judgment of 24 February 1998, Reports 1998-I, p. 378, § 40; *Hashman and Harrup v. the United Kingdom* [GC], no. 25594/94, § 31, ECHR 1999-VIII; and *Rotaru v. Romania* [GC], no. 28341/95, § 52, ECHR 2000-V).

For domestic law to meet these requirements, it must afford a measure of legal protection against arbitrary interferences by public authorities with the rights guaranteed by the Convention. In matters affecting fundamental rights it would be contrary to the rule of law, one of the basic principles of a democratic society enshrined in the Convention, for a legal discretion granted to the executive to be expressed in terms of an unfettered power. Consequently, the law must indicate with sufficient clarity the scope of any such discretion and the manner of its exercise (see *Hasan and Chaush v. Bulgaria* [GC], no. 30985/96, § 84, ECHR 2000-XI).

The level of precision required of domestic legislation – which cannot in any case provide for every eventuality – depends to a considerable degree on the content of the instrument in question, the field it is designed to cover and the number and status of those to whom it is addressed (see *Hashman and Harrup*, cited above, § 31, and *Groppera Radio AG and Others v. Switzerland*, judgment of 28 March 1990, Series A no. 173, p. 26, § 68).

110. In the present case the Court notes that section 14 of the Law of 24 March 1992 requires religious denominations to be recognised by a government decision and that, according to section 9 of the same law, only denominations whose practices and rites are compatible with the Moldovan Constitution and legislation may be recognised.

Without giving a categorical answer to the question whether the above-mentioned provisions satisfy the requirements of foreseeability and precision, the Court is prepared to accept that the interference in question was "prescribed by law" before deciding whether it pursued a "legitimate aim" and was "necessary in a democratic society".

3. *Legitimate aim*

111. At the hearing on 2 October 2001 the Government submitted that the refusal to allow the application for recognition lodged by the applicants was intended to protect public order and public safety. The Moldovan State, whose territory had repeatedly passed in earlier times from Romanian to Russian control and vice versa, had an ethnically and linguistically varied population. That being so, the young Republic of Moldova, which had been independent since 1991, had few strengths it could depend

on to ensure its continued existence, but one factor conducive to stability was religion, the majority of the population being Orthodox Christians. Consequently, recognition of the Moldovan Orthodox Church, which was subordinate to the patriarchate of Moscow, had enabled the entire population to come together within that Church. If the applicant Church were to be recognised, that tie was likely to be lost and the Orthodox Christian population dispersed among a number of Churches. Moreover, under cover of the applicant Church, which was subordinate to the patriarchate of Bucharest, political forces were at work, acting hand-in-glove with Romanian interests favourable to reunification between Bessarabia and Romania. Recognition of the applicant Church would therefore revive old Russo-Romanian rivalries within the population, thus endangering social stability and even Moldova's territorial integrity.

112. The applicants denied that the measure complained of had been intended to protect public order and public safety. They alleged that the Government had not shown that the applicant Church had constituted a threat to public order and public safety.

113. The Court considers that States are entitled to verify whether a movement or association carries on, ostensibly in pursuit of religious aims, activities which are harmful to the population or to public safety (see *Manoussakis and Others*, cited above, p. 1362, § 40, and *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, nos. 29221/95 and 29225/95, § 84, ECHR 2001-IX).

Having regard to the circumstances of the case, the Court considers that the interference complained of pursued a legitimate aim under Article 9 § 2, namely protection of public order and public safety.

4. Necessary in a democratic society

(a) General principles

114. The Court refers to its settled case-law to the effect that, as enshrined in Article 9, freedom of thought, conscience and religion is one of the foundations of a "democratic society" within the meaning of the Convention. It is, in its religious dimension, one of the most vital elements that go to make up the identity of believers and their conception of life, but it is also a precious asset for atheists, agnostics, sceptics and the unconcerned. The pluralism indissociable from a democratic society, which has been dearly won over the centuries, depends on it.

While religious freedom is primarily a matter of individual conscience, it also implies, *inter alia*, freedom to "manifest [one's] religion" alone and in private or in community with others, in public and within the circle of those whose faith one shares. Bearing witness in words and deeds is bound up with the existence of religious convictions. That freedom entails, *inter alia*, freedom to hold or not to hold religious beliefs and to practise or not to practise a religion (see *Kokkinakis v. Greece*, judgment of 25 May 1993, Series A no. 260-A, p. 17, § 31, and *Buscarini and Others v. San Marino [GC]*, no. 24645/94, § 34, ECHR 1999-I). Article 9 lists a number of forms which manifestation of one's religion or belief may take, namely worship, teaching, practice and observance. Nevertheless, Article 9 does not protect every act motivated or inspired by a religion or belief (see *Kalaç v. Turkey*, judgment of 1 July 1997, Reports 1997-IV, p. 1209, § 27).

115. The Court has also said that, in a democratic society, in which several religions coexist within one and the same population, it may be necessary to place restrictions on this freedom in order to reconcile the interests of the various groups and ensure that everyone's beliefs are respected (see *Kokkinakis*, cited above, p. 18, § 33).

116. However, in exercising its regulatory power in this sphere and in its relations with the various religions, denominations and beliefs, the State has a duty to remain neutral and impartial (see *Hasan and Chaush*, cited above, § 78). What is at stake here is the preservation of pluralism and the proper functioning of democracy, one of the principle characteristics of which is the possibility it offers of resolving a country's problems through dialogue, without recourse to violence, even when they are irksome (see *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, judgment of 30 January 1998, Reports 1998-I, p. 27, § 57). Accordingly, the role of the authorities in such circumstances is not to remove the cause of tension by eliminating pluralism, but to ensure that the competing groups tolerate each other (see *Serif v. Greece*, no. 38178/97, § 53, ECHR 1999-IX).

117. The Court further observes that in principle the right to freedom of religion for the purposes of the Convention excludes assessment by the State of the legitimacy of religious beliefs or the ways in which those beliefs are expressed. State measures favouring a particular leader or specific organs of a divided religious community or seeking to compel the community or part of it to place itself, against its will, under a single leadership, would also constitute an infringement of the freedom of religion. In democratic societies the State does not need to take measures to ensure that religious communities remain or are brought under a unified leadership (see *Serif*, cited above, § 52). Similarly, where the exercise of the right to freedom of religion or of one of its aspects is subject under domestic law to a system of prior

authorisation, involvement in the procedure for granting authorisation of a recognised ecclesiastical authority cannot be reconciled with the requirements of paragraph 2 of Article 9 (see, *mutatis mutandis*, *Pentidis and Others v. Greece*, judgment of 9 June 1997, Reports 1997-III, p. 995, § 46).

118. Moreover, since religious communities traditionally exist in the form of organised structures, Article 9 must be interpreted in the light of Article 11 of the Convention, which safeguards associative life against unjustified State interference. Seen in that perspective, the right of believers to freedom of religion, which includes the right to manifest one's religion in community with others, encompasses the expectation that believers will be allowed to associate freely, without arbitrary State intervention. Indeed, the autonomous existence of religious communities is indispensable for pluralism in a democratic society and is thus an issue at the very heart of the protection which Article 9 affords (see *Hasan and Chaush*, cited above, § 62).

In addition, one of the means of exercising the right to manifest one's religion, especially for a religious community, in its collective dimension, is the possibility of ensuring judicial protection of the community, its members and its assets, so that Article 9 must be seen not only in the light of Article 11, but also in the light of Article 6 (see, *mutatis mutandis*, *Sidiropoulos and Others v. Greece*, judgment of 10 July 1998, Reports 1998-IV, p. 1614, § 40, and *Canea Catholic Church v. Greece*, judgment of 16 December 1997, Reports 1997-VIII, pp. 2857 and 2859, §§ 33 and 40-41, and opinion of the Commission, p. 2867, §§ 48-49).

119. According to its settled case-law, the Court leaves to States party to the Convention a certain margin of appreciation in deciding whether and to what extent an interference is necessary, but that goes hand in hand with European supervision of both the relevant legislation and the decisions applying it. The Court's task is to ascertain whether the measures taken at national level are justified in principle and proportionate.

In order to determine the scope of the margin of appreciation in the present case the Court must take into account what is at stake, namely the need to maintain true religious pluralism, which is inherent in the concept of a democratic society (see *Kokkinakis*, cited above, p. 17, § 31). Similarly, a good deal of weight must be given to that need when determining, as paragraph 2 of Article 9 requires, whether the interference corresponds to a "pressing social need" and is "proportionate to the legitimate aim pursued" (see, *mutatis mutandis*, among many other authorities, *Wingrove v. the United Kingdom*, judgment of 25 November 1996, Reports 1996-V, p. 1956, § 53). In exercising its supervision, the Court must consider the interference complained of on the basis of the file as a whole (see *Kokkinakis*, cited above, p. 21, § 47).

(b) Application of the above principles

120. The Government submitted that the interference complained of was necessary in a democratic society. In the first place, to recognise the applicant Church the State would have had to give up its position of neutrality in religious matters, and in religious conflicts in particular, which would have been contrary to the Moldovan Constitution and Moldovan public policy. It was therefore in order to discharge its duty of neutrality that the Government had urged the applicant Church to settle its differences with the Metropolitan Church of Moldova first.

Secondly, the refusal to recognise, in the Government's submission, was necessary for national security and Moldovan territorial integrity, regard being had to the fact that the applicant Church engaged in political activities, working towards the reunification of Moldova with Romania, with the latter country's support. In support of their assertions, they mentioned articles in the Romanian press favourable to recognition of the applicant Church by the Moldovan authorities and reunification of Moldova with Romania.

Such activities endangered not only Moldova's integrity but also its peaceful relations with Ukraine, part of whose present territory had been under the canonical jurisdiction of the Metropolitan Church of Bessarabia before 1944.

The Government further asserted that the applicant Church was supported by openly pro-Romanian Moldovan parties, who denied the specificity of Moldova, even sometimes during debates in Parliament, thus destabilising the Moldovan State. In that connection, they mentioned the Christian Alliance for the Reunification of Romania, set up on 1 January 1993, whose affiliates included a number of associations and a political party represented in the Moldovan parliament, the Christian Democratic Popular Front, which had welcomed the reappearance of the Metropolitan Church of Bessarabia.

Thirdly, in the Government's submission, the refusal to recognise the applicant Church had been necessary to preserve social peace and understanding among believers. The aggressive attitude of the applicant Church, which sought to draw other Orthodox Christians to it and to swallow up the other Churches, had led to a number of incidents which, without police intervention, could have caused injury or loss of life.

Lastly, the Government emphasised that, although they had not recognised the Metropolitan Church of Bessarabia, the Moldovan authorities were acting in a spirit of tolerance and permitted the applicant Church and its members to continue their activities without hindrance.

121. The applicants submitted that the refusal to recognise the Metropolitan Church of Bessarabia was not necessary in a democratic society. They asserted that all the arguments put forward by the Government were without foundation and unsubstantiated and that they did not correspond to a “pressing social need”. There was nothing in the file to show that the applicants had intended or carried on or sought to carry on activities capable of undermining Moldovan territorial integrity, national security or public order.

They alleged that the government, by refusing recognition even though it had recognised other Orthodox Churches, had failed to discharge its duty of neutrality for preposterously fanciful reasons.

Non-recognition had made it impossible for the members of the applicant Church to practise their religion because, under the Religious Denominations Act, the activities of a particular denomination and freedom of association for religious purposes may be exercised only by a denomination recognised by the State. Similarly, the State provided its protection only to recognised denominations and only those denominations could defend their rights in the courts. Consequently, the clergy and members of the applicant Church had not been able to defend themselves against the physical attacks and persecution which they had suffered, and the applicant Church had not been able to protect its assets.

The applicants denied that the State had tolerated the applicant Church and its members. They alleged, on the contrary, not only that State agents had permitted acts of intimidation which members of the applicant Church had suffered at the hands of other believers but also that in a number of cases State agents had participated in such acts.

122. The Court will examine in turn the arguments put forward by the Government in justification of the interference and the proportionality of that interference in relation to the aims pursued.

(i) Arguments put forward in justification of the interference

(a) Upholding Moldovan law and Moldovan constitutional principles

123. The Court notes that Article 31 of the Moldovan Constitution guarantees freedom of religion and enunciates the principle of religious denominations’ autonomy vis-à-vis the State, and that the Religious Denominations Act (the Law of 24 March 1992) lays down a procedure for the recognition of religious denominations.

The Government submitted that it was in order to comply with the above principles, including the duty of neutrality as between denominations, that the applicant Church had been refused recognition and instead told first to settle its differences with the already recognised Church from which it wished to split, namely the Metropolitan Church of Moldova.

The Court notes first of all that the applicant Church lodged a first application for recognition on 8 October 1992 to which no reply was forthcoming, and that it was only later, on 7 February 1993, that the State recognised the Metropolitan Church of Moldova. That being so, the Court finds it difficult, at least for the period preceding recognition of the Metropolitan Church of Moldova, to understand the Government’s argument that the applicant Church was only a schismatic group within the Metropolitan Church of Moldova, which had been recognised.

In any event, the Court observes that the State’s duty of neutrality and impartiality, as defined in its case-law, is incompatible with any power on the State’s part to assess the legitimacy of religious beliefs, and requires the State to ensure that conflicting groups tolerate each other, even where they originated in the same group. In the present case, the Court considers that by taking the view that the applicant Church was not a new denomination and by making its recognition depend on the will of an ecclesiastical authority that had been recognised – the Metropolitan Church of Moldova – the State failed to discharge its duty of neutrality and impartiality. Consequently, the Government’s argument that refusing recognition was necessary in order to uphold Moldovan law and the Moldovan Constitution must be rejected.

(β) Threat to territorial integrity

124. The Court notes in the first place that in its articles of association, in particular in the preamble thereto, the applicant Church defines itself as an autonomous local Church, operating within Moldovan territory in accordance with the laws of that State, and whose name is a historical one having no link with current or previous political situations. Although its activity is mainly religious, the applicant Church states that it is also prepared to cooperate with the State in the fields of culture, education and social assistance. It further declares that it has no political activity.

The Court considers those principles to be clear and perfectly legitimate.

125. At the hearing on 2 October 2001 the Government nevertheless submitted that in reality the applicant Church was engaged in political activities contrary to Moldovan public policy and that, were it

to be recognised, such activities would endanger Moldovan territorial integrity.

The Court reiterates that while it cannot be ruled out that an organisation's programme might conceal objectives and intentions different from the ones it proclaims, to verify that it does not the Court must compare the content of the programme with the organisation's actions and the positions it defends (see *Sidiropoulos and Others*, cited above, p. 1618, § 46). In the present case it notes that there is nothing in the file which warrants the conclusion that the applicant Church carries on activities other than those stated in its articles of association.

As to the press articles mentioned above, although their content, as described by the Government, reveals ideas favourable to reunification of Moldova with Romania, they cannot be imputed to the applicant Church. Moreover, the Government have not argued that the applicant Church had prompted such articles.

Similarly, in the absence of any evidence, the Court cannot conclude that the applicant Church is linked to the political activities of the above-mentioned Moldovan organisations (see paragraph 120 above), which are allegedly working towards unification of Moldova with Romania. Furthermore, it notes that the Government have not contended that the activity of these associations and political parties is illegal.

As for the possibility that the applicant Church, once recognised, might constitute a danger to national security and territorial integrity, the Court considers that this is a mere hypothesis which, in the absence of corroboration, cannot justify a refusal to recognise it.

(γ) Protection of social peace and understanding among believers

126. The Court notes that the Government did not dispute that incidents had taken place at meetings of the adherents and members of the clergy of the applicant Church (see paragraphs 47-87 above). In particular, conflicts have occurred when priests belonging to the applicant Church tried to celebrate mass in places of worship to which the adherents and clergy of the Metropolitan Church of Moldova laid claim for their exclusive use, or in places where certain persons were opposed to the presence of the applicant Church on the ground that it was illegal.

On the other hand, the Court notes that there are certain points of disagreement between the applicants and the Government about what took place during these incidents.

127. Without expressing an opinion on exactly what took place during the events concerned, the Court notes that the refusal to recognise the applicant Church played a role in the incidents.

(ii) Proportionality in relation to the aims pursued

128. The Government submitted that although the authorities had not recognised the applicant Church they acted in a spirit of tolerance and permitted it to continue its activities without hindrance. In particular, its members could meet, pray together and manage assets. As evidence, they cited the numerous activities of the applicant Church.

129. The Court notes that, under Law no. 979-XII of 24 March 1992, only religions recognised by a government decision may be practised in Moldova. In particular, only a recognised denomination has legal personality (section 24), may produce and sell specific liturgical objects (section 35) and engage clergy and employees (section 44). In addition, associations whose aims are wholly or partly religious are subject to the obligations arising from the legislation on religious denominations (section 21).

That being so, the Court notes that in the absence of recognition the applicant Church may neither organise itself nor operate. Lacking legal personality, it cannot bring legal proceedings to protect its assets, which are indispensable for worship, while its members cannot meet to carry on religious activities without contravening the legislation on religious denominations.

As regards the tolerance allegedly shown by the government towards the applicant Church and its members, the Court cannot regard such tolerance as a substitute for recognition, since recognition alone is capable of conferring rights on those concerned.

The Court further notes that on occasion the applicants have not been able to defend themselves against acts of intimidation, since the authorities have fallen back on the excuse that only legal activities are entitled to legal protection (see paragraphs 56, 57 and 84 above).

Lastly, it notes that when the authorities recognised other liturgical associations they did not apply the criteria which they used in order to refuse to recognise the applicant Church and that no justification has been put forward by the Government for this difference in treatment.

130. In conclusion, the Court considers that the refusal to recognise the applicant Church has such consequences for the applicants' freedom of religion that it cannot be regarded as proportionate to the legitimate aim pursued or, accordingly, as necessary in a democratic society, and that there has been a violation of Article 9 of the Convention.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 14 OF THE CONVENTION TAKEN IN CONJUNCTION

WITH ARTICLE 9

131. The applicant Church further submitted that it was the victim of discrimination on account of the authorities' unjustified refusal to recognise it, whereas they had recognised other Orthodox Churches and had also recognised several different associations which all claimed allegiance to a single religion. It relied on Article 14 of the Convention, which provides:

"The enjoyment of the rights and freedoms set forth in [the] Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status."

132. According to the Government, as the Orthodox Christian religion had been recognised in the form of the Metropolitan Church of Moldova, there was no justification for recognising in addition the applicant Church, which also claimed allegiance to the Orthodox Christian religion. The applicant Church was not a new denomination but a schismatic group whose beliefs and liturgy did not differ in any way from those of the Metropolitan Church of Moldova. The Government admitted that the Orthodox Eparchy of Chişinău, which was attached to the Russian Orthodox Church of the Old Liturgy, whose head office was in Moscow, had been recognised even though it was not a new denomination, but submitted that the difference in treatment was based on an ethnic criterion, since the adherents and clergy of the Orthodox Eparchy of Chişinău were all of Russian origin.

133. The applicants submitted that the reason given to the applicant Church for refusing to recognise it was neither reasonable nor objective, because when the authorities recognised other denominations they had not applied the criteria of believers' ethnic origins or the newness of the denomination. They pointed out, for instance, that the authorities had recognised two Adventist Churches and two Jewish associations, which were not organised along ethnic lines.

134. The Court considers that the allegations relating to Article 14 of the Convention amount to a repetition of those submitted under Article 9. Accordingly, there is no cause to examine them separately.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Holds that there has been a violation of Article 9 of the Convention;
2. Holds that it is not necessary to examine the case also from the standpoint of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 9;
3. Holds that there has been a violation of Article 13 of the Convention;
4. Holds that it is not necessary to determine whether there have been violations of Articles 6 and 11 of the Convention;
5. Holds
 - (a) that the respondent State is to pay the applicants, within three months from the date on which the judgment becomes final according to Article 44 § 2 of the Convention, the following amounts:
 - (i) EUR 20,000 (twenty thousand euros), to be converted into Moldovan lei at the rate applicable on the date of settlement, for non-pecuniary damage;
 - (ii) EUR 7,025 (seven thousand and twenty-five euros) for costs and expenses, plus any sum which may be chargeable in value-added tax;
 - (b) that simple interest at an annual rate of 4.26% shall be payable on the above sums from the expiry of the above-mentioned three months until settlement;
6. Dismisses the remainder of the applicants' claim for just satisfaction.

(Omissis)

YAZAR E ALTRI C. TURCHIA³⁶
9 aprile 2002 – Sez. IV – Ricc. 22723/93, 22724/93, 22725/93
Pres. Pellonpää, Pastor Ridruejo, Strážnická, Fischbach,
Casadevall, Maruste, Gölcüklü

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione dell'art. 11; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo degli artt. 9, 10 e 14; non applicabilità dell'art. 6.

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(Omissis)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

9. At the material time the first applicant, Feridun Yazar, was chairman of the People's Labour Party (Halkın Emeği Partisi – “the HEP”), the second applicant, Ahmet Karataş, was its vice-chairman and the third applicant, İbrahim Aksoy, was its general secretary.

10. On 7 June 1990 the HEP was founded and its constitution was filed with the Ministry of the Interior.

11. On 3 July 1992 Principal State Counsel at the Court of Cassation applied to the Turkish Constitutional Court to have the HEP dissolved. In his application he accused the party of having undermined the integrity of the State. He submitted that certain statements made at meetings and to the press by the party's leaders and senior officials at both central and local level had infringed the Constitution and the Law on the regulation of political parties. He also accused the HEP of assisting and protecting those of its members who had committed illegal acts.

(Omissis)

16. On 14 July 1993 the Constitutional Court decided to dissolve the HEP. Its judgment was served on Principal State Counsel, the Speaker of the National Assembly and the Prime Minister's Office.

17. The Constitutional Court's judgment was published in the Official Gazette on 18 August 1993.

18. In its judgment the Constitutional Court began by reiterating the main constitutional principles of relevance to the case, to the effect that all persons living within Turkish territory, whatever their ethnic origin, formed a whole united by their common culture. Accordingly, the sum of the persons who made up the Republic of Turkey was called the “Turkish nation”. The different ethnic groups making up the “nation” were therefore not divided into a majority or minorities. The Constitutional Court pointed out that, under the Constitution, no political or legal distinction based on ethnic or racial origin could be made between citizens. All Turkish nationals could avail themselves of all civil, political and economic rights without discrimination.

19. With particular reference to Turkish citizens of Kurdish origin, the Constitutional Court held that in every region of Turkey these enjoyed the same rights as other Turkish citizens. That did not mean, it added, that the Constitution did not acknowledge the existence of a Kurdish identity, since citizens of Kurdish origin were not forbidden to express their Kurdish identity. The Kurdish language could be used on all private premises, at places of work, in the press and in works of art and literature.

20. The Constitutional Court reiterated the principle that all people were bound to observe the provisions of the Constitution even if they did not agree with them. The Constitution did not preclude the celebration of difference but forbade propaganda that was based on racial difference and was aimed at

³⁶ *Fattispecie*: il Partito ricorrente, sciolto dalla Corte costituzionale turca in virtù dei propositi anticonstituzionali contenuti nel programma politico – in particolare, con riferimento all'autonomia da riconoscersi alla minoranza curda – lamentava la violazione del proprio diritto di libertà di associazione.

destroying the constitutional order. The Constitutional Court pointed out that under the Treaty of Lausanne, having a separate language or ethnic origin was not in itself sufficient for a group to qualify as a minority.

21. With regard to the HEP's activities, the Constitutional Court examined, in particular, the written and oral statements made at public and private meetings by the party's leaders and by other officials at various levels. It also considered the content of calendars on sale to the public and slogans shouted at various meetings held on the HEP's premises.

22. The Constitutional Court was particularly critical of the HEP for "seeking to divide the Turkish nation in two, with Turks on one side and Kurds on the other, with the aim of establishing separate States" and for "seeking to destroy national and territorial integrity". It considered in that connection that the HEP was asserting through its activities that there was a separate Kurdish people with its own culture and language, which the Kurds were not free to practise. The HEP demanded the right to self-determination for the Kurds, advocated the setting up of "Kurdish provinces" and described the terrorist acts committed by the PKK as acts of international war. It regarded PKK terrorists as freedom fighters and claimed that instead of combating them, the security forces were in fact seeking to bring about the mass extermination of the Kurdish people. In all its activities, in which the sole emphasis was on equality between Turks and Kurds, the HEP was calling for the establishment of a State built on racist foundations, thereby jeopardising the concept of the "Turkish nation", one of the principles on which the State had been founded. In the Constitutional Court's view, "the HEP's aims resembled those of terrorists" and "the use of accusatory and aggressive statements based on falsehoods, which the HEP's leaders constantly repeated as a form of provocation, was likely to promote tolerance of terrorist acts and to justify and encourage their perpetrators".

23. The Constitutional Court concluded that the HEP's activities were subject, *inter alia*, to the restrictions referred to in paragraph 2 of Article 11 and to the provisions of Article 17 of the Convention. It pointed out in that connection that the Charter of Paris for a New Europe condemned racism, ethnic hatred and terrorism, and that the Helsinki Final Act guaranteed adherence to the principles of the inviolability of national frontiers and of territorial integrity.

24. The Constitutional Court accordingly ordered the dissolution of the HEP on the ground that its activities were such as to undermine the territorial integrity of the State and the unity of the nation.

25. However, the Constitutional Court dismissed Principal State Counsel's second argument that the HEP implicitly or explicitly tolerated the illegal actions of its members. In that connection, it took into account the fact that the various criminal proceedings instituted against members of the HEP were still pending and that none of its members had yet been found guilty.

(Omissis)

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 11 OF THE CONVENTION

29. The applicants alleged that the dissolution of the People's Labour Party ("the HEP") had infringed their right to freedom of association, guaranteed by Article 11 of the Convention, which provides:

(Omissis)

(ii) The Court's assessment

46. The Court reiterates that, notwithstanding its autonomous role and particular sphere of application, Article 11 must also be considered in the light of Article 10. The protection of opinions and the freedom to express them is one of the objectives of the freedoms of assembly and association as enshrined in Article 11. That applies all the more in relation to political parties in view of their essential role in ensuring pluralism and the proper functioning of democracy.

There can be no democracy without pluralism. It is for that reason that freedom of expression as enshrined in Article 10 is applicable, subject to paragraph 2, not only to "information" or "ideas" that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb (see, among many other authorities, *Handyside v. the United Kingdom*, judgment of 7 December 1976, Series A no. 24, p. 23, § 49, and *Jersild v. Denmark*, judgment of 23 September 1994, Series A no. 298, p. 26, § 37). The fact that their activities form part of a collective exercise of freedom of expression in itself entitles political parties to seek the protection of Articles 10 and 11 of the Convention (see *United Communist Party of Turkey and Others*, cited above, pp. 20-21, §§ 42-43).

47. As to the links between democracy and the Convention, the Court has made the following observations (see, among other authorities, *United Communist Party of Turkey and Others*, cited above, pp. 21-22, § 45):

“Democracy is without doubt a fundamental feature of the European public order ... That is apparent, firstly, from the Preamble to the Convention, which establishes a very clear connection between the Convention and democracy by stating that the maintenance and further realisation of human rights and fundamental freedoms are best ensured on the one hand by an effective political democracy and on the other by a common understanding and observance of human rights ... The Preamble goes on to affirm that European countries have a common heritage of political tradition, ideals, freedom and the rule of law. The Court has observed that in that common heritage are to be found the underlying values of the Convention ...; it has pointed out several times that the Convention was designed to maintain and promote the ideals and values of a democratic society ...

In addition, Articles 8, 9, 10 and 11 of the Convention require that interference with the exercise of the rights they enshrine must be assessed by the yardstick of what is 'necessary in a democratic society'. The only type of necessity capable of justifying an interference with any of those rights is, therefore, one which may claim to spring from 'democratic society'. Democracy thus appears to be the only political model contemplated by the Convention and, accordingly, the only one compatible with it.”

48. The Court has also defined as follows the limits within which political groups can continue to enjoy the protection of the Convention while conducting their activities (*ibid.*, p. 27, § 57):

“... one of the principal characteristics of democracy [is] the possibility it offers of resolving a country's problems through dialogue, without recourse to violence, even when they are irksome. Democracy thrives on freedom of expression. From that point of view, there can be no justification for hindering a political group solely because it seeks to debate in public the situation of part of the State's population and to take part in the nation's political life in order to find, according to democratic rules, solutions capable of satisfying everyone concerned.”

49. On that point, the Court considers that a political party may campaign for a change in the law or the legal and constitutional structures of the State on two conditions: firstly, the means used to that end must in every respect be legal and democratic, and secondly, the change proposed must itself be compatible with fundamental democratic principles. It necessarily follows that a political party whose leaders incite to violence or put forward a policy which does not comply with one or more of the rules of democracy or which is aimed at the destruction of democracy and the flouting of the rights and freedoms recognised in a democracy cannot lay claim to the Convention's protection against penalties imposed on those grounds (see, *mutatis mutandis*, *Socialist Party and Others v. Turkey*, judgment of 25 May 1998, Reports 1998-III, pp. 1256-57, §§ 46-47, and *Lawless v. Ireland (merits)*, judgment of 1 July 1961, Series A no. 3, pp. 45-46, § 7).

50. Nor can it be ruled out that the programme of a political party or the statements of its leaders may conceal objectives and intentions different from those they proclaim. To verify that they do not, the content of the programme or statements must be compared with the actions of the party and its leaders and the positions they defend taken as a whole (see *United Communist Party of Turkey and Others*, p. 27, § 58, and *Socialist Party and Others*, pp. 1257-58, § 48, both judgments cited above).

51. Moreover, for the purpose of determining whether an interference is necessary in a democratic society, the adjective “necessary”, within the meaning of Article 11 § 2, implies the existence of a “pressing social need”.

The Court's task is not to take the place of the competent national authorities but rather to review under Article 11 the decisions they delivered pursuant to their power of appreciation. This does not mean that the Court's supervision is limited to ascertaining whether a respondent State exercised its discretion reasonably, carefully and in good faith. It must look at the interference complained of in the light of the case as a whole in order to determine whether it was “proportionate to the legitimate aims pursued” and whether the reasons adduced by the national authorities to justify it are “relevant and sufficient”. In so doing, the Court has to satisfy itself that the national authorities applied standards which were in conformity with the principles embodied in Article 11 and, moreover, that they based their decisions on an acceptable assessment of the relevant facts (see, *mutatis mutandis*, *Ahmed and Others v. the United Kingdom*, judgment of 2 September 1998, Reports 1998-VI, pp. 2377-78, § 55, and *Goodwin v. the United Kingdom*, judgment of 27 March 1996, Reports 1996-II, pp. 500-01, § 40).

52. In the present case, the Court's task is to assess whether the HEP's dissolution and the accessory penalties imposed on the applicants met a “pressing social need” and whether they were “proportionate to the legitimate aims pursued”.

53. The Court notes at the outset that in its judgment dissolving the HEP the Constitutional Court did not consider whether the party's programme and constitution were lawful but merely determined whether its political activities contravened the relevant statutory prohibitions. In dissolving the party, the

Constitutional Court had regard to public statements made by the HEP's leaders, which it considered to constitute new facts and evidence that were binding on the party as a whole. Consequently, the Court may confine itself to examining those statements.

54. As to whether the means used in the HEP's political campaign were lawful and democratic or whether its leaders were advocating the use of violence as a political weapon, the Constitutional Court held that "the HEP's aims resembled those of terrorists" and that "the use of accusatory and aggressive statements based on falsehoods, which the HEP's leaders constantly repeated as a form of provocation, was likely to promote tolerance of terrorist acts and to justify and encourage their perpetrators". Those findings formed the basis of the Government's argument before the Court that the HEP's leaders had incited to ethnic hatred, insurrection and, therefore, violence.

55. The Court must examine whether such findings may be considered to have been based on an acceptable assessment of the relevant facts. It observes, firstly, that the HEP did not express any explicit support for or approval of the use of violence for political ends. Furthermore, incitement to ethnic hatred and incitement to insurrection are criminal offences in Turkey. At the material time, however, none of the HEP's leaders had been convicted of any such offence. That was precisely the argument relied on by the Constitutional Court in dismissing the allegation by Principal State Counsel at the Court of Cassation that the HEP had become a centre of illegal activities. In the absence of any calls for the use of violence or any other illegal methods, the Court is not persuaded by the Government's argument, which is based in part on the Constitutional Court's judgment, that the HEP supported and approved the use of violence or other illegal methods for political ends.

56. As to whether the HEP pursued aims that were incompatible with democratic principles, the Turkish Constitutional Court criticised the party for "seeking to divide the Turkish nation in two, with Turks on one side and Kurds on the other, with the aim of establishing separate States" and for "seeking to destroy national and territorial integrity". The Court, like the Commission, observes that the HEP's political message amounted to claims that "citizens of Kurdish origin were not free to use their own language and were unable to make political demands based on the principle of self-determination, and the security forces campaigning against pro-Kurdish terrorist organisations were committing illegal acts and were responsible in part for the suffering of Kurdish citizens in certain parts of Turkey" (see the Commission's report of 1 March 1999, § 64).

57. The Court accepts that the principles supported by the HEP, such as the right to self-determination and recognition of language rights, are not in themselves contrary to the fundamental principles of democracy. It likewise agrees with the Commission's reasoning that if merely by advocating those principles a political group were held to be supporting acts of terrorism, that would reduce the possibility of dealing with related issues in the context of a democratic debate and would allow armed movements to monopolise support for the principles in question. That in turn would be strongly at variance with the spirit of Article 11 and the democratic principles on which it is based.

58. Moreover, the Court considers that, even if proposals inspired by such principles are likely to clash with the main strands of government policy or the convictions of the majority of the public, it is necessary for the proper functioning of democracy that political groups should be able to introduce them into public debate in order to help find solutions to general problems concerning politicians of all persuasions (see, among other authorities, *Vogt v. Germany*, judgment of 26 September 1995, Series A no. 323, p. 25, § 52, and *United Communist Party of Turkey and Others*, cited above, p. 27, § 57). The Court considers that it was not satisfactorily established in the judgment of 14 July 1993 by which the HEP was dissolved that the party's policies were aimed at undermining the democratic regime in Turkey (see, *mutatis mutandis*, *Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey* [GC], no. 23885/94, § 41, ECHR 1999-VIII). Nor was it argued before the Court that the HEP had any real chance of installing a regime which would not meet with the approval of everyone on the political stage (see, *mutatis mutandis*, *United Communist Party of Turkey and Others*, cited above, p. 27, § 57).

59. Moreover, the severe, hostile criticisms made by the HEP's leaders about certain actions of the armed forces in their anti-terrorist campaign cannot in themselves constitute sufficient evidence to equate the HEP with armed groups carrying out acts of violence. The Court reiterates in this connection that the limits of permissible criticism are wider with regard to the government than in relation to a private citizen. In a democratic system the actions or omissions of the government must be subject to the close scrutiny not only of the legislative and judicial authorities but also of the press and public opinion (see, *mutatis mutandis*, *Castells v. Spain*, judgment of 23 April 1992, Series A no. 236, pp. 23-24, § 46). The Court is not persuaded that by criticising the actions of the armed forces the HEP's members of parliament and officials were pursuing any other goal than that of discharging their duty to draw attention to their electors' concerns.

60. As the HEP did not advocate any policy that could have undermined the democratic regime in Turkey and did not urge or seek to justify the use of force for political ends, its dissolution cannot

reasonably be said to have met a “pressing social need”.

61. Reiterating that the dissolution of a political party is a “drastic” measure (see *United Communist Party of Turkey and Others*, pp. 26 and 27-28, §§ 54 and 61, and *Socialist Party and Others*, p. 1258, § 51, both judgments cited above), the Court considers that in the instant case such interference with the applicants' freedom of association was not necessary in a democratic society.

Accordingly, the HEP's dissolution breached Article 11 of the Convention.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLES 9, 10 AND 14 OF THE CONVENTION

62. The applicants also alleged a violation of Articles 9, 10 and 14 of the Convention. As their complaints concern the same facts as those examined under Article 11, the Court considers that it is not necessary to examine them separately.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Dismisses the Government's preliminary objection concerning the applicability of Article 11 of the Convention;

2. Holds that there has been a violation of Article 11 of the Convention;

3. Holds that it is not necessary to determine whether there has been a violation of Articles 9, 10 and 14 of the Convention;

4. Holds that Article 6 of the Convention is not applicable in the instant case;

5. Holds

(a) that the respondent State is to pay the applicants, within three months, the following sums, plus any tax or stamp duty that may be chargeable at the time of payment, to be converted into Turkish liras at the rate applicable on the date of settlement:

(i) EUR 10,000 (ten thousand euros) to each of the three applicants, Mr Yazar, Mr Karataş and Mr Aksoy for non-pecuniary damage, making a total of EUR 30,000 (thirty thousand euros);

(ii) EUR 10,000 (ten thousand euros) to the applicants jointly for costs and expenses;

(b) that simple interest at an annual rate of 4.26% shall be payable on those sums from the expiry of the above-mentioned three months until settlement;

6. Dismisses the remainder of the applicants' claims for just satisfaction.

(Omissis)

PRETTY C. REGNO UNITO³⁷
29 aprile 2002 – Sez. IV – Ric. 2346/02
Pres. Pellonpää, Bratza, Palm, Makarczyk, Fischbach, Casadevall, Pavlovschi

* * *

Dispositivo:

– unanimità: nessuna violazione degli artt. 2, 3, 8, 9, 14

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(Omissis)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

7. The applicant is a 43-year-old woman. She resides with her husband of twenty-five years, their daughter and granddaughter. The applicant suffers from motor neurone disease (MND). This is a progressive neuro-degenerative disease of motor cells within the central nervous system. The disease is associated with progressive muscle weakness affecting the voluntary muscles of the body. As a result of the progression of the disease, severe weakness of the arms and legs and the muscles involved in the control of breathing are affected. Death usually occurs as a result of weakness of the breathing muscles, in association with weakness of the muscles controlling speaking and swallowing, leading to respiratory failure and pneumonia. No treatment can prevent the progression of the disease.

8. The applicant's condition has deteriorated rapidly since MND was diagnosed in November 1999. The disease is now at an advanced stage. She is essentially paralysed from the neck down, has virtually no decipherable speech and is fed through a tube. Her life expectancy is very poor, measurable only in weeks or months. However, her intellect and capacity to make decisions are unimpaired. The final stages of the disease are exceedingly distressing and undignified. As she is frightened and distressed at the suffering and indignity that she will endure if the disease runs its course, she very strongly wishes to be able to control how and when she dies and thereby be spared that suffering and indignity.

9. Although it is not a crime to commit suicide under English law, the applicant is prevented by her disease from taking such a step without assistance. It is however a crime to assist another to commit suicide (section 2(1) of the Suicide Act 1961).

10. Intending that she might commit suicide with the assistance of her husband, the applicant's solicitor asked the Director of Public Prosecutions (DPP), in a letter dated 27 July 2001 written on her behalf, to give an undertaking not to prosecute the applicant's husband should he assist her to commit suicide in accordance with her wishes.

11. In a letter dated 8 August 2001, the DPP refused to give the undertaking:

“Successive Directors – and Attorneys General – have explained that they will not grant immunities that condone, require, or purport to authorise or permit the future commission of any criminal offence, no matter how exceptional the circumstances. ...”

12. On 20 August 2001 the applicant applied for judicial review of the DPP's decision and the following relief:

– an order quashing the DPP's decision of 8 August 2001;

³⁷ *Fattispecie*: la ricorrente, affetta da malattia degenerativa che le impediva ogni movimento ma non influiva sulla sua capacità di autodeterminazione, lamentava una violazione dei propri diritti per non aver potuto ottenere, in maniera legale, assistenza al suicidio da parte del marito.

Bibliografia essenziale: BRUNO, R., *Le obiezioni di coscienza*, in *Nozioni di diritto ecclesiastico*, a cura di G. CASUSCELLI, Torino, Giappichelli, 2009³, pp. 104 ss., sul punto p. 105.

Per la traduzione italiana si veda DE SALVIA, M. – ZAGREBELSKY, V., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia delle Comunità europee*, vol. III (1999-2006), coordinato da M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 522 ss.

- a declaration that the decision was unlawful or that the DPP would not be acting unlawfully in giving the undertaking sought;
- a mandatory order requiring the DPP to give the undertaking sought; or alternatively
- a declaration that section 2 of the Suicide Act 1961 was incompatible with Articles 2, 3, 8, 9 and 14 of the Convention.

13. On 17 October 2001 the Divisional Court refused the application, holding that the DPP did not have the power to give the undertaking not to prosecute and that section 2(1) of the Suicide Act 1961 was not incompatible with the Convention.

14. The applicant appealed to the House of Lords. They dismissed her appeal on 29 November 2001 and upheld the judgment of the Divisional Court. In giving the leading judgment in *The Queen on the Application of Mrs Dianne Pretty (Appellant) v. Director of Public Prosecutions (Respondent) and Secretary of State for the Home Department (Interested Party)*, Lord Bingham of Cornhill held:

(Omissis)

THE LAW

(Omissis)

V. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION

79. Article 9 of the Convention provides:

(Omissis)

A. Submissions of the parties

1. The applicant

80. The applicant submitted that Article 9 protected the right to freedom of thought, which has hitherto included beliefs such as veganism and pacifism. In seeking the assistance of her husband to commit suicide, the applicant believed in and supported the notion of assisted suicide for herself. In refusing to give the undertaking not to prosecute her husband, the DPP had interfered with this right as had the United Kingdom in imposing a blanket ban which allowed no consideration of the applicant's individual circumstances. For the same reasons as applied under Article 8 of the Convention, that interference had not been justified under Article 9 § 2.

2. The Government

81. The Government disputed that any issue arose within the scope of this provision. Article 9 protected freedom of thought, conscience and religion and the manifestation of those beliefs and did not confer any general right on individuals to engage in any activities of their choosing in pursuance of whatever beliefs they may hold. Alternatively, even if there was any restriction in terms of Article 9 § 1 of the Convention, such was justifiable under the second paragraph for the same reasons as set out in relation to Articles 3 and 8 of the Convention.

B. The Court's assessment

82. The Court does not doubt the firmness of the applicant's views concerning assisted suicide but would observe that not all opinions or convictions constitute beliefs in the sense protected by Article 9 § 1 of the Convention. Her claims do not involve a form of manifestation of a religion or belief, through worship, teaching, practice or observance as described in the second sentence of the first paragraph. As found by the Commission, the term "practice" as employed in Article 9 § 1 does not cover each act which is motivated or influenced by a religion or belief (see *Arrowsmith v. the United Kingdom*, no. 7050/77, Commission's report of 12 October 1978, DR 19, p. 19, § 71). To the extent that the applicant's views reflect her commitment to the principle of personal autonomy, her claim is a restatement of the complaint raised under Article 8 of the Convention.

83. The Court concludes that there has been no violation of Article 9 of the Convention.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Declares the application admissible;
2. Holds that there has been no violation of Article 2 of the Convention;
3. Holds that there has been no violation of Article 3 of the Convention;
4. Holds that there has been no violation of Article 8 of the Convention;
5. Holds that there has been no violation of Article 9 of the Convention;
6. Holds that there has been no violation of Article 14 of the Convention.

(Omissis)

SADAK E ALTRI C. TURCHIA (No. 2)³⁸

**11 giugno 2002 – Sez. IV – Ricc. 25144/94, 26149/95-26154/95, 27100/95, 27101/95
Pres. Bratza, Pellonpää, Pastor Ridruejo, Makarczyk, Türmen, Strážnická,
Pavlovski**

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione dell'art. 3 Prot. 1; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo degli artt. 6.1, 7, 9, 10, 11, 14, 1 Prot. 1

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(*Omissis*)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

11. The applicants, who were born in 1954, 1961, 1955, 1957, 1955, 1961, 1942, 1951, 1956, 1946, 1961, 1959 and 1948 respectively, are Turkish nationals. They were members of the Turkish Grand National Assembly and the DEP (Democracy Party – Demokrasi Partisi), a political party which was dissolved by the Constitutional Court on 16 June 1994.

12. On 7 May 1993 the DEP was founded and the appropriate declaration submitted to the Ministry of the Interior.

13. On 2 November 1993 Principal State Counsel at the Court of Cassation (“Principal State Counsel”) applied to the Constitutional Court for the DEP to be dissolved. In his application he accused the DEP of having infringed the principles of the Constitution and the law on political parties. He considered that declarations made by various members of the DEP's central committee and its former chairman during two meetings held abroad (at Erbil in Iraq and Bonn in Germany) were likely to undermine the integrity of the State and national unity.

14. On 1 March 1994 the Constitutional Court decided of its own motion to obtain the oral submissions of certain interested parties. Thus, on 22 March 1994 it took evidence from the applicant Mr Kartal, in his capacity as the vice-chairman of the DEP, and from Mr Kaplan, in his capacity as the party's legal representative.

15. On 2 March 1994 the Grand National Assembly lifted the parliamentary immunity of some of the DEP's MPs, including that of the applicants, in response to a series of applications made by the public prosecutor at the Ankara National Security Court.

16. On the same day Mr Dicle and Mr Doğan were arrested as they were leaving parliament, and taken into police custody. On 4 March 1994 the same thing happened to Mr Sakık, Mr Türk and Mrs Zana. The arrest of Mr Yurttaş and Mr Sadak, who had remained inside the parliament building, was prevented by the Speaker of the National Assembly on the ground that they were still members of parliament.

17. On 16 June 1994 the Constitutional Court ordered the dissolution of the DEP on the ground that it had undermined the territorial integrity of the State and national unity.

18. The Constitutional Court also declared that the parliamentary seats of all the applicants were forfeited as a secondary measure attending the decision to dissolve the DEP. The measure was not applied to four MPs who had recently left the party.

19. On the same day, fearful of the consequences of the criminal proceedings brought against them, Mr Toguç, Mr Güneş, Mr Kılınc, Mr Aydar, Mr Yiğit and Mr Kartal went abroad (to Brussels).

20. On 1 July 1994 Mr Sadak and Mr Yurttaş went to the public prosecutor's office with their lawyer and were placed in custody.

³⁸ *Fattispecie*: i ricorrenti lamentavano diverse violazioni dei propri diritti per essere stati condannati in sede penale in seguito allo scioglimento, motivato dalle sue posizioni separatiste filo-curde, del partito politico cui appartenevano.

21. On a later date Principal State Counsel filed submissions in which he accused the applicants of separatism and undermining the integrity of the State, both of these being capital offences under Article 125 of the Criminal Code.

22. The Ankara National Security Court gave judgment on 8 December 1994. Applying section 8 of the Prevention of Terrorism Act (Law no. 3713), it sentenced Mr Sakık to three years' imprisonment for separatist propaganda. Mr Türk, Mr Dicle, Mr Doğan, Mr Sadak and Mrs Zana were each sentenced to fifteen years' imprisonment for membership of an armed gang pursuant to Article 168 of the Criminal Code and Mr Yurttaş was sentenced to seven and a half years' imprisonment for assisting and supporting an armed gang, an offence under Article 169 of the Criminal Code.

23. On an appeal on points of law by the applicants and Principal State Counsel on 26 October 1995, the Court of Cassation quashed Mr Türk's and Mr Yurttaş's convictions and ordered their release on the ground that they had contravened only section 8 of the Prevention of Terrorism Act. The Court upheld the other applicants' convictions.

(Omissis)

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 3 OF PROTOCOL No. 1

27. Article 3 of Protocol No. 1 provides:

“The High Contracting Parties undertake to hold free elections at reasonable intervals by secret ballot, under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature.”

28. The applicants insisted on the predominant role of elected representatives in a pluralist, democratic and parliamentary system. They disputed the reasons given by the Constitutional Court in its decision to dissolve the party. They contended that in the speeches at issue the DEP's leaders had done no more than highlight the Kurdish identity of certain citizens and the need to promote the language and culture of the “Kurdish people” and introduce legislation in that connection.

29. Referring to the Resolution of 30 June 1994 in which the Parliamentary Assembly of the Council of Europe made observations on this subject, the applicants submitted that pluralism in a democratic society required the free expression of all opinions even if they did not correspond to those expressed by the government. The applicants' forfeiture of their parliamentary seats following the dissolution of the DEP had had the effect of preventing a part of the population from taking part in political debate and had thus led to an infringement of Article 3 of Protocol No. 1.

30. Referring to Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium, the Government asserted that Article 3 of Protocol No. 1 applied only to election to the legislature and that the word “legislature” was to be interpreted according to the State's constitutional structure. They reiterated that the applicants' forfeiture of their parliamentary seats had been the consequence of the DEP's dissolution pursuant to the provisions of the Constitution. That measure had pursued several legitimate aims, namely the protection of public safety and national security as well as the preservation of the democratic system and territorial integrity.

31. The Court points out that implicit in Article 3 of Protocol No. 1 are the subjective rights to vote and to stand for election. Although those rights are important, they are not absolute. Since Article 3 recognises them without setting them forth in express terms, let alone defining them, there is room for implied limitations. In their internal legal orders the Contracting States make the rights to vote and to stand for election subject to conditions which are not in principle precluded under Article 3. They have a wide margin of appreciation in this sphere, but it is for the Court to determine in the last resort whether the requirements of Protocol No. 1 have been complied with; it has to satisfy itself that the conditions do not curtail the rights in question to such an extent as to impair their very essence and deprive them of their effectiveness; that they are imposed in pursuit of a legitimate aim; and that the means employed are not disproportionate (see the following judgments: Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium, 2 March 1987, Series A no. 113, p. 23, § 52; Gitonas and Others v. Greece, 1 July 1997, Reports of Judgments and Decisions 1997-IV, p. 233, § 39; Ahmed and Others v. the United Kingdom, 2 September 1998, Reports 1998-VI, p. 2384, § 75; and Labita v. Italy [GC], no. 26772/95, § 201, ECHR 2000-IV).

32. The Court would also point out that Article 3 of Protocol No. 1 enshrines a characteristic principle of an effective political democracy, and is accordingly of prime importance in the Convention system (see Mathieu-Mohin and Clerfayt, cited above, p. 22, § 47). As to the links between democracy and the Convention, the Court has made the following observations (see, among other authorities, United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey, judgment of 30 January 1998, Reports 1998-I, pp. 21-22, § 45, and Yazar and Others v. Turkey, nos. 22723/93, 22724/93 and 22725/93, §§ 47-48, ECHR

2002-II):

“Democracy is without doubt a fundamental feature of the European public order ... That is apparent, firstly, from the Preamble to the Convention, which establishes a very clear connection between the Convention and democracy by stating that the maintenance and further realisation of human rights and fundamental freedoms are best ensured on the one hand by an effective political democracy and on the other by a common understanding and observance of human rights ... The Preamble goes on to affirm that European countries have a common heritage of political traditions, ideals, freedom and the rule of law. The Court has observed that in that common heritage are to be found the underlying values of the Convention ...; it has pointed out several times that the Convention was designed to maintain and promote the ideals and values of a democratic society ...”

33. Furthermore, the Court, like the Commission, considers that this Article guarantees the individual's right to stand for election and, once elected, to sit as a member of parliament (see *Ganchev v. Bulgaria*, no. 28858/95, Commission decision of 25 November 1996, Decisions and Reports 87, p. 130, and *Gaulieder v. Slovakia*, no. 36909/97, Commission's report of 10 September 1999, § 41).

34. The Court has already held that “[w]hile freedom of expression is important for everybody, it is especially so for an elected representative of the people. He represents his electorate, draws attention to their preoccupations and defends their interests. Accordingly, interferences with the freedom of expression of an opposition member of parliament ... call for the closest scrutiny on the part of the Court” (see *Castells v. Spain*, judgment of 23 April 1992, Series A no. 236, pp. 22-23, § 42).

35. Even supposing that the measure in question pursued one or more legitimate aims, as the Government maintained, the Court considers that it was not proportionate to those aims for the reasons outlined below.

36. In the instant case it must be noted that the reasons given by the Constitutional Court in its judgment of 16 June 1994 ordering the dissolution of the DEP related to speeches given when abroad by the former chairman of the party and a written declaration made by the party's central committee. Following the party's dissolution and pursuant to the provisions of the law on political parties and Article 84 § 3 of the Constitution, which at the material time provided a system for the automatic forfeiture of parliamentary office, the applicants, who were members of parliament and the DEP, were forced to vacate their parliamentary seats.

37. To assess the proportionality of that measure, the Court considers it important to note that as a result of the amendment to Article 84 § 5 of the Constitution, only the seat of a member of parliament whose words and deeds have, according to the Constitutional Court's judgment, led to the dissolution of his party must be forfeited (see Article 84 § 3 of the Constitution in force at the material time). In the instant case, the forfeiture of the applicants' parliamentary seats was the consequence of the dissolution of the political party of which they were members and occurred regardless of their personal political activities.

38. The Court notes the extreme harshness of the measure in question. The DEP was immediately and permanently dissolved and the applicants, who had been DEP MPs, were prohibited from engaging in their political activities and could no longer fulfil their mandate.

39. The Court considers in this connection that the nature and severity of the interferences are factors to be taken into account when assessing their proportionality (see, for example, *Sürek v. Turkey* (no. 1) [GC], no. 26682/95, § 64, ECHR 1999-IV).

40. Having regard to all of the above considerations, the Court concludes that the penalty imposed on the applicants by the Constitutional Court cannot be regarded as proportionate to any legitimate aim relied on by the Government. The Court therefore considers that the measure in question was incompatible with the very substance of the applicants' right to be elected and sit in parliament under Article 3 of Protocol No. 1 and infringed the sovereign power of the electorate who elected them as members of parliament.

It follows that there has been a violation of Article 3 of Protocol No. 1 in the instant case.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLES 7, 9, 10, 11 AND 14 OF THE CONVENTION

41. The applicants alleged that the forfeiture of their parliamentary seats following the dissolution of the DEP by the Constitutional Court had infringed their right to freedom of association under Article 11 of the Convention. They also alleged a violation of Articles 9 (freedom of thought, conscience and religion), 10 (freedom of expression) and 14 (prohibition of discrimination) of the Convention.

Article 11 of the Convention provides:

(Omissis)

42. In the Government's submission, parliamentary office was one of the highest public positions in the State, attracting extensive immunities and privileges, which were attached not to the person of each member of parliament but to their office. Referring to *Glasesapp and Kosiek v. Germany* (judgments of 28 August 1986, Series A nos. 104 and 105), they maintained that the instant cases mainly related to access to the civil service, a right which was not guaranteed by the Convention.

43. The Government asserted that the disputed decision made by the Constitutional Court had been based on Article 84 of the Constitution. They pointed out that, since the constitutional amendment introduced in 1995, Article 84 had only continued to have that consequence in respect of members of parliament whose words and deeds had led to the dissolution of their political party.

44. The Government pointed out that freedom of association – like freedom of expression – was not absolute and often conflicted with other paramount interests in a democratic society. Accordingly, the margin of appreciation had to be gauged in the light of the legitimate aim pursued by the interference and the background to the facts of the case. They asserted that the speeches given by the DEP's leaders to the public had been apt to incite part of the population to revolt and give rise in them to feelings of hatred, violence and ethnic discrimination, particularly when they described “Turks” as “enemies”, advocated the establishment of an independent Kurdish State and totally repudiated the Republic of Turkey as a whole. The applicants had never once criticised those speeches and had never severed their ties with the PKK, the Workers' Party of Kurdistan.

45. The applicants maintained that the provisions on political parties and Article 84 of the Constitution, which established a system of automatic forfeiture of parliamentary office following the dissolution of a political party, were incompatible with the Convention, in particular its Preamble and Articles 9, 10 and 11. They submitted that they had in no way caused the dissolution of the DEP by their words or deeds and concluded from that that the interference in question had not been justified under paragraph 2 of Article 11 of the Convention.

46. The applicants submitted that the forfeiture of their parliamentary seats was contrary to Article 7 of the Convention, the relevant part of which provides:

“1. No one shall be held guilty of any criminal offence on account of any act or omission which did not constitute a criminal offence under national or international law at the time when it was committed. ...”

47. Having regard to its conclusion as to compliance with Article 3 of Protocol No. 1, the Court does not consider it necessary to examine these complaints.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Holds that there has been a violation of Article 3 of Protocol No. 1;
2. Holds that it is unnecessary to examine whether there has been a violation of Articles 7, 9, 10, 11 and 14 of the Convention;
3. Holds that it is unnecessary to examine whether there has been a violation of Article 1 of Protocol No. 1;
4. Holds that it is unnecessary to examine whether there has been a violation of Article 6 § 1 of the Convention;
5. Holds
 - (a) that the respondent State is to pay the applicants, within three months from the date on which the judgment becomes final according to Article 44 § 2 of the Convention, the following amounts, plus any tax or stamp duty that may be chargeable at the time of payment, to be converted into Turkish liras at the rate applicable on the date of settlement:
 - (i) EUR 50,000 (fifty thousand euros) to each of the applicants, all heads of damage taken together;
 - (ii) for costs and expenses, EUR 10,500 (ten thousand five hundred euros) to Selim Sadak, Leyla Zana, Hatip Dicle, Orhan Doğan, Ahmet Türk, Sırrı Sakık and Sedat Yurttaş together and EUR 9,000 (nine thousand euros) to Nizamettin Toguç, Naif Güneş, Mahmut Kılınç, Zübeyir Aydar, Ali Yiğit and Remzi Kartal together;
 - (b) that simple interest at an annual rate of 7.25% shall be payable from the expiry of the above-mentioned three months until settlement;
6. Dismisses the remainder of the applicants' claim for just satisfaction.

(Omissis)

AL-NASHIF C. BULGARIA³⁹
20 giugno 2002 – Sez. IV – Ric. 50963/99
Pres. Ress, Cafilich, Makarczyk, Cabral Barreto, Butkevych,
Hedigan, Botoucharova

* * *

Dispositivo:

- unanimità: violazione dell'art. 5.4; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 9, considerato isolatamente e in combinato disposto con l'art. 13
- 4 voti contro 3: violazione degli artt. 8 e 13

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: Makarczyk, Butkevych, Botoucharova

* * *

(Omissis)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

9. The first applicant, Mr Daruish Auni Al-Nashif, a stateless person of Palestinian origin, was born in 1967 in Kuwait. He resided in Bulgaria between September 1992 and July 1999, when he was deported. He now lives in Syria.

The second and third applicants, Abrar and Auni Al-Nashif, are the first applicant's children. They were born in Bulgaria in 1993 and 1994 respectively. They are of Bulgarian nationality and lived in the town of Smolyan, Bulgaria, with their mother, Mrs Hetam Ahmed Rashid Saleh, apparently also a stateless person, until June 2000. Thereafter, Mrs Saleh and the second and third applicants left Bulgaria and settled in Jordan.

A. The first applicant's background, family and residence status in Bulgaria

10. The first applicant describes his personal circumstances as follows. His father, who died in 1986 in Kuwait, was a stateless person of Palestinian origin. His mother is a Syrian citizen. Despite the fact that he was born in Kuwait and that his mother is a Syrian citizen, the first applicant cannot acquire Kuwaiti or Syrian nationality because in both countries only offspring of male nationals of those States may obtain citizenship.

11. The first applicant lived in Kuwait until the age of 25. He attended high school there and obtained a degree in electronics. In 1992 he married Mrs Hetam Saleh. The parties have not stated the nationality of Mrs Saleh, whose parents live in Jordan. It appears undisputed, however, that the second and third applicants, her children, became Bulgarian nationals pursuant to a provision which confers Bulgarian citizenship on children born in Bulgaria to stateless parents.

12. Mr Al-Nashif has two sisters who live in Syria. His mother also lives in Syria, in the city of Hama. He also has a brother who lived in Kuwait at least until 1994 and has resided in Bulgaria, where he married a Bulgarian national, since 1998.

13. The first applicant submits that after the Gulf War many Palestinians were expelled from Kuwait as Palestinian leaders had supported the Iraqi invasion in 1990. He left Kuwait with his wife, Mrs Saleh, on 16 August 1992 and travelled to Syria and then, on 20 September 1992, to Bulgaria. The first applicant submits that he was in search of a country in which to settle. He could not stay in Syria as he was unable to provide for his family there. The choice of Bulgaria was made because of the existing job opportunities, the relatively easy procedure for obtaining legal status, and the fact that the family had friends of Palestinian origin living there.

14. Mr Al-Nashif and Mrs Saleh arrived in Bulgaria on 20 September 1992. The first applicant was in possession of a Syrian stateless person's identity document, valid until 1993, which he later

³⁹ *Fattispecie*: il ricorrente, cittadino straniero, lamentava la violazione dei propri diritti per essere stato arrestato, detenuto e allontanato dal territorio dello Stato in ragione della propria attività di propaganda religiosa e dei suoi presunti contenuti filo-terroristici.

renewed at the Syrian Embassy in Sofia. In an application form for a residence permit he indicated Hama, Syria, as his place of residence.

15. On an unspecified date shortly after his arrival the first applicant obtained a temporary residence permit. Mr Al-Nashif, together with other persons, ran a beverages production business. He and his wife initially resided in Sofia, where the second and the third applicants were born in 1993 and 1994.

In February 1995 the first applicant obtained a permanent residence permit.

16. In February 1995 the first applicant contracted a Muslim religious marriage with a Ms M., a Bulgarian citizen. Under Bulgarian law that marriage has no legal effect.

Ms M. lived in Sofia with her mother. During an unspecified period of time Mr Al-Nashif supported them financially.

It is undisputed that after the religious marriage with Ms M. the first applicant continued living with Mrs Saleh and their children in Sofia.

17. At the end of 1995 he and Mrs Saleh, together with their children, moved to Smolyan, a town of about 34,000 inhabitants in Southern Bulgaria, some 300 km away from Sofia. There the first applicant ran a butcher's shop and beverages production unit until his deportation in July 1999. Between November 1998 and April 1999 he also taught Islamic classes.

18. At the beginning of 1996 Ms M. followed the first applicant to Smolyan, where she stayed several months in an apartment rented by him. She often joined Mr Al-Nashif during his business trips to towns in Bulgaria.

The first applicant stated that while in Smolyan he had continued living "on a permanent basis" with his wife Hetam Saleh and their two children, the second and the third applicants. He submitted copies of two affidavits, made in June 2000 by his wife, Mrs Saleh, and by his sister-in-law, the wife of his brother, who had resided in Bulgaria since 1998, both confirming that Mr Al-Nashif lived in Smolyan with Mrs Saleh.

In a statement made on 19 January 2001 at the request of the Government for the purposes of the hearing in the present case, Ms M. stated that the first applicant had lived with her in Smolyan.

19. Ms M. apparently suffered from a mental disturbance. In December 1996 she was hospitalised in a psychiatric clinic. Thereafter she did not return to Smolyan and stayed in Sofia.

20. Throughout 1997 the first applicant visited Ms M. in Sofia. Their relationship ended in early 1998.

B. The revocation of the first applicant's residence permit

21. On 14 January 1999 a police officer in Smolyan reported to his superiors (see paragraph 63 below) on Mr Al-Nashif's religious activities.

On an unspecified date in 1999 the Regional Prosecutor's Office (окръжна прокуратура) in Smolyan opened file no. 18/99 which was later transmitted to the police.

The local police in Smolyan, by a report of 18 March 1999 to the Identity Papers and Passport Regime Department (Направление "Документи за самоличност и паспортен режим") of the National Police Directorate at the Ministry of the Interior ("the Passport Department"), proposed that the first applicant's residence permit be revoked.

22. On 19 April 1999 the Passport Department issued an order ("Order no. 63552") revoking the first applicant's permanent residence permit. The order stated that it was based on Section 40 (1)(2) and Section 10 (1)(1) of the Aliens Act (Закон за чужденците), which provide for the revocation of the residence permit of a foreigner who poses a threat to "the security or the interests of the Bulgarian State" (see paragraph 68 below). No further details were mentioned. The order was transmitted to the Smolyan police with the instruction to inform the first applicant and to allow him 15 days to leave the country.

Order no. 63552 was served on the first applicant on 27 April 1999. He was not given any additional information.

23. On 30 April 1999 two national newspapers, Duma and Monitor, published articles explaining that the first applicant did not have permission to teach the Muslim religion, that he had taken part in an unauthorised religious seminar in 1997 and that he was linked to "Muslim Brothers", a fundamentalist organisation.

24. In May and June 1999 the local Muslim religious leader in Smolyan and the Chief Mufti of the Bulgarian Muslims filed with the Ministry of the Interior and with other institutions letters supporting the first applicant. They confirmed that Mr Al-Nashif had been teaching with their authorisation, and in full conformity with Article 21 § 5 of the Statute of the Muslim religious denomination, which in turn had been approved by the Council of Ministers. The Chief Mufti also stated that the police in Smolyan had made defamatory statements to the press, falsely portraying Mr Al-Nashif as a dangerous terrorist connected with a fundamentalist organisation. The local Muslim religious leader in Smolyan stated, inter alia, that the measures against Mr Al-Nashif constituted "a demonstration of, and incitement to, anti-

Islamic and xenophobic tendencies”.

25. In May 1999 the first applicant requested and obtained a certificate that he had never been convicted of a criminal offence. He needed the certificate in order to apply for Bulgarian citizenship.

C. The first applicant's detention and deportation; subsequent developments

26. On 9 June 1999 the National Police Directorate issued Orders nos. 503 and 504 for the first applicant's deportation, his detention and his exclusion from Bulgarian territory.

27. Order no. 504 provided that the first applicant was to be deported based on Section 42 of the Aliens Act. It was further ordered that, in accordance with Section 44 (4) of the Aliens Act, the first applicant was to be placed at the Adults' Temporary Placement Centre (Дом за временно настаняване на пълнолетни лица) in Sofia. Order no. 504 finally stated that pursuant to Section 47 (1) of the Aliens Act the decision was not subject to appeal. Order no. 503 prohibited the first applicant's re-entry on Bulgarian territory.

The two orders did not state any reasons.

28. They were served on the first applicant on 10 June 1999 in Smolyan, at the local police station, in the presence of his lawyer. He was not given further details of the reasons underlying the measures against him. He was immediately arrested and transferred to the detention centre in Sofia.

29. On the same day the Ministry of the Interior issued a press release announcing the orders for the first applicant's deportation and exclusion. It stated, inter alia:

“In 1995 Mr Al-Nashif undertook steps ... with a view to opening an Islamic religious study centre. That provoked a significant negative public reaction, reflected in the media, and the interference of the ... State organs prevented the realisation of the project.

In 1997 an Islamic study seminar was held in Narechenski Bani with Mr Al-Nashif's active participation. Those activities of the organisers, including Mr Al Nahsif, were considered unlawful and were therefore terminated by the police. [The organisers and Mr Al-Nashif] were warned that they could not engage in such activities without permission and licence as required by law.

In the end of 1998 and the beginning of 1999 it became known that Mr Al-Nashif was teaching the Koran to ... minors, organised in groups of 10-15 children, with the financial assistance of the company ...[illegible]. An inquiry was undertaken, which disclosed that Mr Al-Nashif engaged in activities for which he had no permission or qualification. Therefore, and under ... the Aliens Act, his residence permit was withdrawn ... Orders for his deportation and exclusion were issued ... [and] served on 10 June 1999 ... Al-Nashif was transferred to the [detention centre] in Sofia and will be deported...”

30. The conditions at the detention centre, which is located in the proximity of the Sofia airport, were equivalent to prison conditions. Inmates were held permanently behind bars and could leave their cells for a daily one-hour walk and also for the time necessary to use the toilet, every morning and evening.

31. Mr Al-Nashif was detained there for 26 days in complete isolation. Despite numerous requests from his lawyer, human rights groups and representatives of the Muslim community, no visitor was allowed to meet him.

32. Following the first applicant's arrest on 10 June 1999 the competent authorities observed that he was not in possession of a document valid for international travel. On 14 June 1999 the Passport Department wrote to the Bulgarian Foreign Ministry requesting its assistance in obtaining of a laissez-passer from the Syrian Embassy in Sofia. The Syrian Embassy issued that document on 28 June 1999. On 1 July 1999 the Passport Department contacted Balkan Bulgarian Airlines.

On 4 July 1999 the first applicant was deported from Bulgaria. He was brought to the airport and put on the first available direct flight to Damascus.

33. His wife, Mrs Saleh, and their children initially remained in Bulgaria. In May 2000 the second applicant, who was then seven years' old, completed first grade in the elementary school in Smolyan. The third applicant, who was six years old at that time, attended preparatory school.

34. As Mrs Saleh had no income in Bulgaria and the first applicant was unable to provide financial support from Syria, on 29 June 2000 Mrs Saleh and the second and third applicants left Bulgaria. They went initially to Syria where they stayed for a month with Mr Al-Nashif. As there was allegedly no room for the family there, Mrs Saleh and the children went to Jordan, to the home of Mrs Saleh's parents. Mr Al-Nashif travelled to Jordan on a one-month visa and on 5 September 2000 returned to Syria as he had allegedly no legal right of remaining in Jordan.

D. The attempts of the first applicant to challenge the measures against him

(Omissis)

E. Mr Al-Nashif's religious activities

1. Undisputed facts

47. In August 1997 Mr Al-Nashif took part in a religious seminar in Narechenski Bani. The seminar was attended by several Bulgarian Muslim religious leaders of national and regional level, including the person who in November 1997 was elected to the post of, and then registered by the competent Governmental agency as, Chief Mufti of the Bulgarian Muslims. At a certain point during the seminar the police arrived, and took away printed material and videotapes used at the seminar. No relevant criminal proceedings against any participant at the seminar have ever been brought.

48. In November 1998 the first applicant started teaching religious classes. They took place every Saturday and Sunday between 4 p.m. and 6 p.m. in the building of the District Muslim Organisation in Smolyan, and were attended by Muslim children and occasionally by their parents. The classes were organised together with the board of the Muslim religious community in Smolyan. On 15 September 1998 the board had invited Mr Al-Nashif to teach a course in the Islamic religion to children and their parents. Its decision stated that the first applicant was suitable for the job as he knew the Bulgarian language and had a good reputation. On 5 November 1998 the District Mufti Office (районно муфтийство) issued to the first applicant a certificate stating that he was authorised to preach on the territory of the Smolyan district in accordance, inter alia, with the Statute of the Muslim religious denomination in Bulgaria and the decisions of the Supreme Muslim Council (Висш мюсюлмански съвет). The certificate was later confirmed by the Chief Mufti of the Bulgarian Muslims.

2. Allegations of the respondent Government

(a) Alleged project for the opening of an Islamic study centre in 1995

49. The Government asserted that shortly after his arrival in Smolyan in 1995 the first applicant, together with local Muslims, had sought to organise an Islamic study centre, that he had rented a house for that purpose, that his plans had provoked a negative public reaction and that after having established through an inquiry that the requirements of the Religious Denominations Act had not been met, the competent authorities had prevented the realisation of the project. There had been allegedly a danger that the Islamic centre would propagate extremist views. Mr Al-Nashif had been orally warned against engaging in unlawful religious activities.

50. In support of the above statement the Government submitted copies of several newspaper articles and four declarations, one of which was signed by 65 inhabitants of Smolyan protesting against the opening of an Islamic centre in town.

The Court notes that the names on the list of those who signed the protest suggest that it was supported exclusively by persons of Bulgarian ethnic origin.

51. The Government have not submitted any information pertaining to the alleged inquiry undertaken by the competent authorities or the requirements of the Religious Denominations Act that had not allegedly been met.

52. The first applicant submitted that he had intended to open a computer training centre, but had abandoned his plans after meeting a hostile reaction from people who considered that the computer centre would be a front for religious courses.

(b) Alleged aggressive fundamentalist proselytism

53. The Government alleged that the first applicant had sought to impose fundamentalist Islam on others through the use of force and threats.

54. In support of that allegation the Government submitted two statements by Ms M., the person whom the first applicant had married through a Muslim religious ceremony.

The first statement was written by her on 2 September 1996. On that day Mr Al-Nashif had locked her up in her room in a hotel where they had been staying during a trip to Pleven. Ms M. had called the police. She and the first applicant had been brought to the police station where they had submitted written statements and had been released. No charges had been brought against Mr Al-Nashif on that occasion. He submitted that he had locked the door as Ms M. had been in a depressed state and could have hurt herself.

55. In her statement to the police Ms M. wrote that the first applicant had told her that she should believe in Mohamed or burn in Hell, but she had replied that she loved Jesus Christ. The first applicant had also told her to dress as a Muslim woman. She further stated that she had read in the local press about the threat of fundamentalism in Smolyan. She knew that people with "black briefcases full of 100 dollar notes" were entering Bulgaria with the purpose of spreading Islam, brainwashing Bulgarians and waging "Jihad - death to Christians". She knew that they were using "bombs, guns, sedatives and other

inadmissible means in order to smuggle into the country illegal [copies of the] Koran, drugs, and more”.

56. The Government submitted a second written statement by Ms M., which was made on 19 January 2001 and addressed to the Court, for the purposes of these proceedings. That statement repeated Ms M.'s earlier allegations and added that the first applicant had operated with large amounts of cash, had given charity for the building of mosques and religious schools and had distributed food and clothes. He had allegedly made video tapes recording the results of his activities and had sent them to his benefactors “in the Islamic states”.

(c) Alleged links with fundamentalist organisations

57. The Government stated (in submissions to the Court and through the “information note” described below) that Mr Al-Nashif had been a representative of the Islamic foundation Tayba, which had allegedly continued the activities of the “banned” foundations Irshad and Al Wakf Al Islami.

Further, Mr Al-Nashif had registered several commercial firms in Bulgaria and his partners in these firms had included persons who had been co-ordinators of fundamentalist organisations such as Tayba, Irshad and El-Manar. Finally, there existed information that Mr Al-Nashif had performed management and co-ordination functions in the “illegitimate” Union of Islamic Organisations, Bulgarian branch.

The Government did not provide further details about those organisations.

58. The first applicant replied that he had never been a representative for the Tayba foundation which, in any event, as of 2001, was still functioning lawfully in Bulgaria. It had been registered in Bulgaria in 1995. By Decision no. 325 of 7 July 1998 the Council of Ministers had authorised the foundation to engage in religious activities.

The Irshad foundation was not a fundamentalist organisation either. It had been registered in Bulgaria in 1991 and as recently as 2001 the competent court had certified that its registration had not been terminated. The former Chief Mufti, whose election to that post had been registered by the Government in 1997, was a member of its managing board.

The El-Manar foundation had indeed been dissolved on 15 February 1996 on the ground that its goals were unlawful. However, its representative had not been among the persons named by the Government as Mr Al-Nashif's business partners.

The applicants submitted copies of certificates issued by the legal persons' register at the competent court.

(d) Alleged fundamentalist activities at the Narechenski Bani seminar

59. The Government stated that the seminar had been organised under the auspices of the Irshad foundation, which was allegedly known as one of the disguised creatures of the Muslim Brothers, a fundamentalist organisation. The police had considered the seminar unlawful and dangerous for national security. The printed and video material that had been confiscated had disclosed preaching of “religious and ethnic extremism”. The police had put an end to the seminar. Two of the instructors who had participated had been deported from Bulgaria. Mr Al-Nashif had allegedly been one of the organisers. He and all other participants had received oral warnings.

60. In support of these allegations the Government submitted copies of newspaper articles.

61. The applicants submitted a declaration by the Chief Mufti of the Bulgarian Muslims, dated 1 August 2000, apparently prepared for the purposes of the present case, stating that the only sponsor of the 1997 seminar had been the International Youth Assembly Nedua, registered in Saudi Arabia and in many other countries, including Bulgaria. The Chief Mufti further stated that the seminar had been devoted to traditional religious teaching. The police had gone there, apparently in response to an anonymous call. They had taken away material, part of which they had then returned. As the police had not established any wrongdoing, the seminar had continued after an interruption.

(e) Alleged danger stemming from the Islamic lessons given by the first applicant from November 1998 to April 1999

62. The Government stated that against the background of the first applicant's religious activities between 1995 and 1998 the authorities had justifiably feared that the classes given by him to children could be dangerous.

63. In support of this allegation the Government submitted copies of newspaper articles and a copy of a one-page report by a police officer in Smolyan, addressed to his superiors. The report, dated 14 January 1999, stated as follows:

“I report hereby that I received the following information through a third person:

...[A] Mr Daruish Auni, Syrian national, preaches to some of the inhabitants in [a] neighbourhood [in Smolyan].

He disseminates Arab literature and offers aid: money, as well as [sacrificial] meat, Kurban. There exist indications that audio cassettes with religious content are being distributed and that people listen to them in their homes.”

64. The first applicant categorically denied the allegation that he had offered money or any other incentive to encourage attendance at his religious courses.

(f) The “information note” of the National Security Service

65. After the hearing on the admissibility and merits of the case the Government submitted an “information note” issued on 19 January 2001 by the National Security Service, apparently for the purposes of the proceedings in the present case. The note reiterated the allegations submitted by the Government as regards Mr Al-Nashif's religious activities, including Ms M.'s contention that he had been receiving money from abroad “in suitcases full of USD 100 bills”.

(Omissis)

THE LAW

(Omissis)

V. ALLEGED VIOLATIONS OF ARTICLE 9 AND OF ARTICLE 13 IN CONJUNCTION WITH ARTICLE 9 OF THE CONVENTION

139. The first applicant complained that his deportation had been a reaction to and a punishment for his lawful religious activities and had therefore constituted an unjustified interference with his rights under Article 9 of the Convention. He also complained that in violation of Article 13 in conjunction with Article 9, he had not had an effective remedy in that regard.

Article 9 provides:

(Omissis)

140. The first applicant submitted that his teaching and all his religious activity had been lawful and had never involved any endorsement of violence or extremist views. The allegation that he endangered national security had been absurd and arbitrary. In reality the authorities had sought to put an end to his religious activities. The aim of the deportation, as admitted by the Government, had been precisely to prevent the first applicant from practising his religion in Bulgaria. There had therefore been an interference with his Article 9 rights. Referring to his arguments under Article 8 of the Convention (see paragraphs 104 and 105 above), the first applicant maintained that that interference had been unlawful and not necessary in a democratic society.

141. The Government stated that there had been no interference with the first applicant's right to teach religion. His deportation had not been a reaction against his religious classes - which had been lawful - but had been based on the assessment that his religious activities had constituted a threat to national security. Furthermore, Mr Al-Nashif had voluntarily abandoned teaching after service of the deportation order and would not be able to restart as new instructions issued by the Chief Mufti Office after his deportation prohibited religious instruction by persons lacking appropriate religious education. The Government further stated that religious freedoms in Bulgaria were guaranteed and that the authorities strictly adhered to the principle of non-intervention in the internal affairs of religious communities and regularly allowed visits by foreigners coming to teach religion.

142. Having found that Mr Al-Nashif's deportation constituted a violation of the right of all the applicants to respect for their family life within the meaning of Article 8 of the Convention and that they did not have an effective remedy in that regard contrary to Article 13 of the Convention, the Court considers that it is not necessary to determine whether the same events contravened Article 9 of the Convention taken alone and in conjunction with Article 13.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT

1. Dismisses unanimously the Government's preliminary objections;
2. Holds unanimously that there has been a violation of Article 5 § 4 of the Convention;
3. Holds by four votes to three that there has been a violation of Article 8 of the Convention;

4. Holds by four votes to three that there has been a violation of Article 13 of the Convention;
5. Holds unanimously that it is not necessary to examine the complaints under Article 9 of the Convention taken alone and in conjunction with Article 13;
6. Holds by four votes to three
 - (a) that the respondent State is to pay, within three months from the date on which the judgment becomes final according to Article 44 § 2 of the Convention, the following amounts, together with any value added tax that may be chargeable:
 - (i) EUR 7,000 (seven thousand euros) to the first applicant and EUR 5,000 (five thousand euros) to each of the other two applicants in respect of non-pecuniary damage;
 - (ii) EUR 6,500 (six thousand five hundred euros) in respect of costs and expenses, jointly to the three applicants;
 - (b) that both sums are to be converted into the national currency of the respondent State at the rate applicable at the date of settlement;
 - (c) that simple interest at an annual rate of 13.65 % shall be payable from the expiry of the above-mentioned three months until settlement;
7. Dismisses unanimously the remainder of the applicants' claim for just satisfaction.

(Omissis)

AGGA C. GRECIA (N° 2)⁴⁰
17 ottobre 2002 – Sez. I – Ricc. 50776/99, 52912/99
Pres. Tulkens, Rozakis, Bonello, Lorenzen, Vajić, Levits, Kovler

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione dell'art. 9; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 10

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(Omissis)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

9. The applicant was born in 1932 and lives in Xanthi.

10. In 1990 one of the two Muslim religious leaders of Thrace, the Mufti of Xanthi, died. On 15 February 1990 the local Prefect (Νομάρχης) appointed the applicant to act as a deputy (τοποτηρητής).

11. In August 1990 the two independent Muslim Members of Parliament for Xanthi and Rodopi requested the State to organise elections for the post of Mufti of Xanthi. Having received no reply, the two independent MPs decided to organise themselves elections at the mosques on 17 August 1990 after the prayers. On that date the applicant was chosen to be the Mufti of Xanthi by those attending Friday prayers at the mosques.

12. On 24 December 1990 the President of the Republic, on the proposal of the Council of Ministers and under Article 44 § 1 of the Constitution, adopted a Legislative Act (πράξη νομοθετικού περιεχομένου) by which the manner of election of the Muftis was changed. Law no. 1920/1991 retroactively validated the Legislative Act of 24 December 1990.

13. On 20 August 1991, in accordance with the new regulations, the Greek State appointed another Mufti. The applicant refused to step down.

14. Eight sets of criminal proceedings were instituted against the applicant under Articles 175 and 176 of the Criminal Code for having usurped the functions of a minister of a “known religion”. The Court of Cassation, considering that there might be disturbances in Xanthi, decided, under Articles 136 and 137 of the Code of Criminal Procedure, that the proceedings should take place in other cities. The applicant was legally represented throughout the proceedings by lawyers of his own choice. The courts heard a number of prosecution and defence witnesses.

(Omissis)

F. The judgments given by the Court of Cassation in the above cases

29. On 12 March 1999 the Court of Cassation rejected the applicant's appeals concerning the first, second, third and fourth sets of proceedings. It considered that the offence in Article 175 of the Criminal Code was committed “when somebody appeared as a minister of a known religion and when he discharged the functions of the minister's office including any of the administrative functions pertaining thereto”. The court considered that the applicant had committed this offence because he behaved and appeared as the Mufti of Xanthi. It further considered that the applicant's conviction was not contrary to Articles 9, 10 and 14 of the Convention, because the applicant had not been punished for his religious beliefs or for expressing certain views but for usurping the functions of a Mufti. As regards Article 6 of

⁴⁰ *Fattispecie*: il ricorrente, eletto *mufti* dalla comunità musulmana cui apparteneva sulla base di autonome elezioni nonostante le autorità statali avessero già nominato un'altra persona perchè rivestisse quel ruolo, lamentava la violazione dell'articolo 9 dopo essere stato penalmente sanzionato per avere usurpato le funzioni di ministro di culto.

Bibliografia essenziale: SARACINO, R., *Il caso Agga c. Grecia. Una nuova tappa nell'elaborazione di una giurisprudenza CEDU sulla libertà religiosa*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2004, 2, pp. 575 ss.

the Convention, the Court of Cassation considered that the applicant was legally represented by lawyers of his own choice throughout the proceedings and that he had exercised all his defence rights (judgments nos. 592/1999 and 594/1999).

30. On 2 June 1999 the Court of Cassation rejected the applicant's appeal concerning the fifth set of proceedings for the reasons set out in its judgments nos. 592/1999 and 594/1999 (judgment no. 1133/1999).

G. Sixth, seven and eighth sets of proceedings

31. Three more sets of proceedings were instituted against the applicant on the ground that on various dates he had issued messages in the capacity of the mufti of Xanthi. The applicant was found guilty by the single-member first instance criminal court of Lamia (decisions nos. 4660/1997, 2552/1998 and 4699/1997).

32. On 28 March 2001 the three-member first instance criminal court of Lamia acquitted the applicant in the light of the Court's judgment in the *Serif v. Greece* case (no. 38178/97, ECHR 1999-IX). The court held that, by addressing religious messages to a group of people who voluntarily followed him as their religious leader, the applicant had not usurped the functions of a minister of a "known religion", but had simply exercised his right to manifest his religion, a right guaranteed by Article 9 of the Convention (decisions nos. 1000/2001, 1001/2001 and 1002/2001).

(Omissis)

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION

45. The applicant complained that his conviction amounted to a violation of Article 9 of the Convention, which provides as follows:

(Omissis)

46. The Government argue that there has been no interference with the applicant's right to freedom of religion because Article 9 does not guarantee for the applicant the right to impose on the others his understanding as to Greece's obligations under the Treaty of Peace of Athens.

47. In any event, even if there had been an interference, the Government argue that it would have been justified under the second paragraph of Article 9. It was provided by law, namely Articles 175 and 176 of the Criminal Code. These provisions have been interpreted by the courts in a manner which rendered his conviction foreseeable. Moreover, the interference served a legitimate purpose. By protecting the authority of the lawful Mufti the domestic courts sought to preserve order in the particular religious community and in society at large. They also sought to protect the international relations of the country, an area over which States exercise unlimited discretion.

48. The Government further contend that the interference was necessary in a democratic society. To start with, in many countries, the Muftis are appointed by the State. In Greece, Muftis exercise important judicial functions and judges cannot be elected by the people. This is all the more so that in the instant case the "election" of the applicant had been flawed because it had not been the result of a democratic procedure and the applicant had been used by the local Muslim MPs for party political purposes. Moreover, given that there were two Muftis in Xanthi at the time and that the applicant had questioned the legality of the acts of the lawful mufti, the courts had to convict the spurious one in order not to create tension among the Moslems, between the Moslems and Christians and between Turkey and Greece. In any event, the State had to protect the office of the mufti and, even if there had not existed a lawfully appointed mufti, the applicant would have had to be punished. In this respect, the Government submit that the Court of Cassation did not convict the applicant simply because he appeared as the Mufti. In fact, the courts considered that the offence in Article 175 is committed when somebody actually discharges the functions of a religious minister and that the acts perpetrated by the applicant fell within the administrative functions of a mufti in the broad sense of the term.

49. Lastly, the Government stress that the judgments of the Court of Cassation were given before the Court's judgment in the *Serif v. Greece* case (*op. cit.*). In this respect, they point out that the applicant was acquitted in the last three sets of proceedings which were instituted against him.

50. The applicant disagrees with the Government's arguments. He submits that his conviction amounted to an interference with his right to be free to exercise his religion together with all those who turned to him for spiritual guidance. He further considers that his conviction was not prescribed by law. In

this respect he affirms that the Treaty of Peace of Athens remains in force. The Greek Prime-Minister accepted that at the Diplomatic Conference leading to the 1923 Treaty of Peace of Lausanne. Moreover, the Court of Cassation has recently confirmed the continued validity of the Treaty of peace of Athens and legal scholars hold the same view. The Muslims had never accepted the abrogation of Law no. 2345/1920. The applicant lastly contends that his conviction was not necessary in a democratic society. He points out that the Christians and Jews in Greece have the right to elect their religious leaders. Depriving the Muslims of this possibility amounts to discriminatory treatment.

51. The Court must consider whether the applicant's Article 9 rights were interfered with and, if so, whether such interference was "prescribed by law", pursued a legitimate aim and was "necessary in a democratic society" within the meaning of Article 9 § 2 of the Convention.

A. Existence of an interference

52. The Court recalls that, while religious freedom is primarily a matter of individual conscience, it also includes, inter alia, freedom, in community with others and in public, to manifest one's religion in worship and teaching (see, mutatis mutandis, the Kokkinakis v. Greece judgment of 25 May 1993, Series A no. 260-A, p. 17, § 31).

53. The Court further recalls that the applicant was convicted for having usurped the functions of a minister of a "known religion". The facts underlying the applicant's conviction, as they transpire from the relevant domestic court decisions, were issuing messages of a religious content in the capacity of the Mufti of Xanthi. In these circumstances, the Court considers that the applicant's conviction amounts to an interference with his right under Article 9 § 1 of the Convention, "in community with others and in public ..., to manifest his religion ... in worship [and] teaching" (see the Serif v. Greece judgement cited above, p. 85, § 39).

B. "Prescribed by law"

54. Despite the parties' disagreement as to whether the interference in issue was "prescribed by law", the Court does not consider it necessary to rule on the question because, in any event, the applicant's conviction is incompatible with Article 9 on other grounds (see the Serif v. Greece judgement cited above, p. 86, § 42).

C. Legitimate aim

55. The Court accepts that the interference in question pursued a legitimate aim under Article 9 § 2 of the Convention, namely "to protect public order". It notes in this connection that the applicant was not the only person claiming to be the religious leader of the local Muslim community and that on 20 August 1991 the authorities had appointed another person as Mufti of Xanthi (see the Serif v. Greece judgement cited above, p. 86, § 45).

D. "Necessary in a democratic society"

56. The Court recalls that freedom of thought, conscience and religion is one of the foundations of a "democratic society" within the meaning of the Convention. The pluralism inherent in a democratic society, which has been dearly won over the centuries, depends on it. It is true that in a democratic society it may be necessary to place restrictions on freedom of religion to reconcile the interests of the various religious groups (see the Kokkinakis judgment cited above, pp. 17 and 18, §§ 31 and 33). However, any such restriction must correspond to a "pressing social need" and must be "proportionate to the legitimate aim pursued" (see, among others, the Wingrove v. the United Kingdom judgment of 25 November 1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-V, p. 1956, § 53).

57. The Court also recalls that the applicant was convicted under Articles 175 and 176 of the Criminal Code, which render criminal offences certain acts against ministers of "known religions". The Court notes in this connection that, although Article 9 of the Convention does not require States to give legal effect to religious weddings and religious courts' decisions, under Greek law weddings celebrated by ministers of "known religions" are assimilated to civil ones and the muftis have competence to adjudicate on certain family and inheritance disputes between Muslims. In such circumstances, it could be argued that it is in the public interest for the State to take special measures to protect from deceit those whose legal relationships can be affected by the acts of religious ministers. However, the Court does not consider it necessary to decide this issue, which does not arise in the applicant's case.

58. The Court notes in this connection that the domestic courts that convicted the applicant did not mention in their decisions any specific acts by the applicant with a view to producing legal effects. The domestic courts convicted the applicant on the mere ground that he had issued messages of religious content and that he had signed them as the Mufti of Xanthi. Moreover, it has not been disputed that the applicant had the support of at least part of the Muslim community in Xanthi. However, in the Court's

view, punishing a person for merely presenting himself as the religious leader of a group that willingly followed him can hardly be considered compatible with the demands of religious pluralism in a democratic society.

59. The Court is not oblivious of the fact that in Xanthi there existed, in addition to the applicant, an officially appointed Mufti. Moreover, the Government argued that the applicant's conviction was necessary in a democratic society because his actions undermined the system put in place by the State for the organisation of the religious life of the Muslim community in the region. However, the Court recalls that there is no indication that the applicant attempted at any time to exercise the judicial and administrative functions for which the legislation on the muftis and other ministers of "known religions" makes provision. As for the rest, the Court does not consider that, in democratic societies, the State needs to take measures to ensure that religious communities remain or are brought under a unified leadership.

60. It is true that the Government argued that, in the particular circumstances of the case, the authorities had to intervene in order to avoid the creation of tension among the Muslims in Xanthi and between the Muslims and the Christians of the area as well as Greece and Turkey. Although the Court recognises that it is possible that tension is created in situations where a religious or any other community becomes divided, it considers that this is one of the unavoidable consequences of pluralism. The role of the authorities in such circumstances is not to remove the cause of tension by eliminating pluralism, but to ensure that the competing groups tolerate each other (see, *mutatis mutandis*, the Plattform "Ärzte für das Leben" v. Austria judgment of 21 June 1988, Series A no. 139, p. 12, § 32). In this connection, the Court notes that, apart from a general reference to the creation of tension, the Government did not make any allusion to disturbances among the Muslims in Xanthi that had actually been or could have been caused by the existence of two religious leaders. Moreover, the Court considers that nothing was adduced that could warrant qualifying the risk of tension between the Muslims and Christians or between Greece and Turkey as anything more than a very remote possibility.

61. In the light of all the above, the Court considers that it has not been shown that the applicant's conviction under Articles 175 and 176 of the Criminal Code was justified in the circumstances of the case by "a pressing social need". As a result, the interference with the applicant's right, in community with others and in public, to manifest his religion in worship and teaching was not "necessary in a democratic society ..., for the protection of public order" under Article 9 § 2 of the Convention (see the *Serif v. Greece* judgment cited above, pp. 88-89, §§ 52-54).

There has, therefore, been a violation of Article 9 of the Convention.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Holds that there has been a violation of Article 9 of the Convention;
2. Holds that no separate issue arises under Article 10 of the Convention;
3. Holds that the preceding findings amount in themselves to adequate just satisfaction for the purposes of Article 41 of the Convention.

(Omissis)

DICLE POUR LE PARTI DE LA DEMOCRATIE (DEP) C. TURCHIA⁴¹
10 dicembre 2002 – Sez. IV – Ric. 25141/94
Pres. Pastor Ridruejo, Palm, Fischbach, Casadevall,
Maruste, Pavlovski, Gölcüklü

* * *

Dispositivo :

– unanimità : violazione dell'art. 11 ; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo degli artt. 9, 10 e 14; inapplicabilità al caso di specie dell'art. 6

Opinioni concorrenti: Gölcüklü

Opinioni dissenzienti : Gölcüklü

* * *

(*Omissis*)

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

7. Le 7 mai 1993, le DEP fut fondé et la déclaration y afférente fut déposée auprès du ministère de l'Intérieur. Les dix-huit députés du Parlement turc, qui appartenaient au Parti du travail du peuple (HEP {Halkin Emegi Partisi}), dissous par la Cour constitutionnelle le 14 juillet 1993) et élus sur la liste du parti politique SHP (social démocrate) au cours des élections du 20 octobre 1991, adhèrent au DEP. Le requérant était président du DEP avant sa dissolution par la Cour constitutionnelle.

8. Le 2 novembre 1993, le procureur général de la République (le procureur près la Cour de cassation) intenta devant la Cour constitutionnelle turque une action en dissolution du DEP. Dans son réquisitoire, le procureur général reprocha au DEP d'avoir enfreint les principes de la Constitution et la loi sur les partis politiques. Il estima que les affirmations du DEP dans les déclarations de son comité central, ainsi que de son ex-président lors de deux réunions à l'étranger (à Erbil en Irak et à Bonn en Allemagne) portaient atteinte à l'intégrité de l'Etat et à l'unité de la nation.

(*Omissis*)

13. Le 16 juin 1994, la Cour constitutionnelle décida de dissoudre le DEP. Cette décision fut communiquée au procureur général, au président de l'Assemblée nationale et au cabinet du Premier Ministre. L'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle fut publié au Journal Officiel du 30 juin 1994. Les treize députés, membres de la Grande Assemblée nationale de Turquie, membres du DEP, y compris le requérant M. Dicle, furent déchus de leur qualité de député. Leur mandat devait normalement prendre fin en décembre 1995.

14. Dans son arrêt, la Cour constitutionnelle examina le moyen de défense tiré de l'illégalité des preuves à charge. La Cour, relevant que les déclarations en cause étaient publiques, conclut que leur enregistrement ne saurait être qualifié de preuve illégalement obtenue. Elle précisa, par ailleurs, que le contenu de ces enregistrements concordait avec les témoignages y afférents.

15. La Cour rappela ensuite les grands principes de la Constitution relatifs à cette affaire et selon lesquels les personnes qui vivent sur le territoire turc, quelle que soit leur origine ethnique, forment une unité à travers leur culture commune. L'ensemble de ces personnes qui fonde la République de Turquie se nomme la "nation turque". Les groupes ethniques constituant la "nation" ne se divisent pas en majorité ou minorité. La Cour rappela que, selon la Constitution, aucune distinction d'ordre politique ou juridique, qui serait fondée sur l'origine ethnique ou raciale, n'est autorisée entre les citoyens turcs: tous les ressortissants peuvent bénéficier sans distinction de tous les droits civils, politiques et économiques.

16. En ce qui concerne particulièrement les citoyens turcs d'origine kurde, la Cour

⁴¹ *Fattispecie*: il ricorrente agiva, in nome proprio e del partito cui apparteneva, lamentando una violazione della libertà di associazione poiché il partito era stato sciolto dalla Corte costituzionale turca in virtù dei propositi anticostituzionali – in particolare, con riferimento all'autonomia da riconoscersi alla minoranza curda – contenuti nel programma politico.

constitutionnelle indiqua que ceux-ci jouissaient des mêmes droits que les autres citoyens turcs dans toutes les régions de la Turquie. Elle ajouta qu'il n'en résultait pas que l'identité kurde était reniée par la Constitution: les ressortissants d'origine kurde ne sont pas empêchés d'exprimer leur identité kurde. La langue kurde peut être utilisée dans tous les lieux privés, dans les locaux de travail, dans la presse écrite et dans les œuvres artistiques et littéraires.

17. La Cour constitutionnelle rappela le principe selon lequel toute personne est tenue de respecter les dispositions de la Constitution même si elle ne les approuve pas. La Constitution ne défend pas que l'on fasse valoir des différences mais interdit la propagande fondée sur la distinction raciale et destinée à mettre fin à l'ordre constitutionnel. La Cour rappela que selon le traité de Lausanne, une langue distincte ou une origine ethnique distincte ne suffisaient pas, à elles seules, à accorder à un groupe la qualité de minorité.

(*Omissis*)

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 11 DE LA CONVENTION

(*Omissis*)

ii. *Appréciation de la Cour*

43. La Cour rappelle que, malgré son rôle autonome et la spécificité de sa sphère d'application, l'article 11 doit s'envisager aussi à la lumière de l'article 10. La protection des opinions et la liberté de les exprimer constitue l'un des objectifs de la liberté de réunion et d'association consacrée par l'article 11. Il en va d'autant plus ainsi dans le cas de partis politiques, eu égard à leur rôle essentiel pour le maintien du pluralisme et le bon fonctionnement de la démocratie.

Il n'est pas de démocratie sans pluralisme. C'est pourquoi la liberté d'expression consacrée par l'article 10 vaut, sous réserve du paragraphe 2, non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent (voir, parmi beaucoup d'autres, les arrêts *Handyside c. Royaume-Uni* du 7 décembre 1976, série A n° 24, p. 23, § 49, et *Jersild c. Danemark* du 23 septembre 1994, série A n° 298, p. 26, § 37). Etant donné que leurs activités prennent part à un exercice collectif de la liberté d'expression, les partis politiques peuvent déjà prétendre à la protection des articles 10 et 11 de la Convention (arrêt *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie* du 30 janvier 1998, Recueil des arrêts et décisions 1998-I, p. 17, §§ 42 et 43).

44. Quant aux liens entre la démocratie et la Convention, la Cour a fait les observations suivantes (voir, parmi d'autres, l'arrêt *Parti communiste unifié de Turquie et autres* précité, pp. 21–22, § 45) :

« La démocratie représente sans nul doute un élément fondamental de « l'ordre public européen » (...). Ceci ressort d'abord du préambule à la Convention, qui établit un lien très clair entre la Convention et la démocratie en déclarant que la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales reposent sur un régime politique véritablement démocratique d'une part, et sur une conception commune et un commun respect des droits de l'homme d'autre part (...). Le même préambule énonce ensuite que les Etats européens ont en commun un patrimoine d'idéal et de traditions politiques, de respect de la liberté et de prééminence du droit. La Cour a vu dans ce patrimoine commun les valeurs sous-jacentes à la Convention (...); à plusieurs reprises, elle a rappelé que celle-ci était destinée à sauvegarder et promouvoir les idéaux et valeurs d'une société démocratique (...).

En outre, les articles 8, 9, 10 et 11 de la Convention requièrent d'apprécier les ingérences dans l'exercice des droits qu'ils consacrent à l'aune de ce qui est « nécessaire dans une société démocratique ». La seule forme de nécessité capable de justifier une ingérence dans l'un de ces droits est donc celle qui peut se réclamer de la « société démocratique ». La démocratie apparaît ainsi comme l'unique modèle politique envisagé par la Convention et, partant, le seul qui soit compatible avec elle. »

45. La Cour a aussi déterminé les limites dans lesquelles les formations politiques peuvent mener des activités en bénéficiant de la protection des dispositions de la Convention (arrêt *Parti communiste unifié de Turquie* précité, p. 27, § 57) :

« (...) l'une des principales caractéristiques de la démocratie réside dans la possibilité qu'elle offre de résoudre par le dialogue et sans recours à la violence les problèmes que rencontre un pays, et cela même quand ils dérangent. La démocratie se nourrit en effet de la liberté d'expression. Sous ce rapport, une formation politique ne peut se voir inquiétée pour le seul fait de vouloir débattre publiquement du sort d'une partie de la population d'un Etat et se mêler à la vie politique de celui-ci afin de trouver, dans le

respect des règles démocratiques, des solutions qui puissent satisfaire tous les acteurs concernés. »

46. Sur ce point, la Cour a déjà estimé qu'un parti politique peut mener campagne en faveur d'un changement de la législation ou des structures légales ou constitutionnelles de l'Etat à deux conditions : (1) les moyens utilisés à cet effet doivent être à tous points de vue légaux et démocratiques ; (2) le changement proposé doit lui-même être compatible avec les principes démocratiques fondamentaux. Il en découle nécessairement qu'un parti politique dont les responsables incitent à recourir à la violence ou proposent un projet politique qui ne respecte pas une ou plusieurs règles de la démocratie ou qui vise la destruction de celle-ci ainsi que la méconnaissance des droits et libertés qu'elle reconnaît, ne peut se prévaloir de la protection de la Convention contre les sanctions infligées pour ces motifs (arrêt *Yazar et autres c. Turquie*, n^{os} 22723/93, 22724/93 et 22725/93, § 49 (9.4.02) ; voir aussi, mutatis mutandis, les arrêts *Parti socialiste et autres c. Turquie* du 25 mai 1998, Recueil 1998–III, pp. 1256-1257, §§ 46 et 47, et *Lawless c. Irlande* du 1^{er} juillet 1961 (fond), série A n^o 3, pp. 45–46, § 7).

47. On ne saurait exclure non plus que le programme d'un parti politique ou les déclarations de ses responsables cachent des objectifs et intentions différents de ceux qu'ils affichent publiquement. Pour s'en assurer, il faut comparer le contenu dudit programme ou desdites déclarations avec l'ensemble des actes et prises de position de leurs titulaires (voir les arrêts précités *Parti communiste unifié de Turquie et autres*, p. 27, § 58, et *Parti socialiste et autres*, pp. 1257-1258, § 48).

48. Par ailleurs, dans la recherche de la nécessité d'une ingérence dans une société démocratique, l'adjectif « nécessaire », au sens de l'article 11 § 2, implique un « besoin social impérieux ».

La Cour n'a point pour tâche de se substituer aux juridictions internes compétentes, mais de vérifier sous l'angle de l'article 11 les décisions qu'elles ont rendues en vertu de leur pouvoir d'appréciation. Il ne s'ensuit pas que la Cour doit se borner à rechercher si l'Etat défendeur a usé de ce pouvoir de bonne foi, avec soin et de façon raisonnable : il lui faut considérer l'ingérence litigieuse à la lumière de l'ensemble de l'affaire pour déterminer si elle était « proportionnée au but légitime poursuivi » et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent « pertinents et suffisants ». Ce faisant, la Cour doit se convaincre que les autorités nationales ont appliqué des règles conformes aux principes consacrés à l'article 11 et ce, de surcroît, en se fondant sur une appréciation acceptable des faits pertinents (voir, mutatis mutandis, l'arrêt *Ahmed et autres c. Royaume-Uni* du 2 septembre 1998, Recueil 1998-VI, pp. 2377-2378, § 55 ; l'arrêt *Goodwin c. Royaume-Uni* du 27 mars 1996, Recueil 1996-II, pp. 500-501, § 40).

49. En l'espèce, il appartient à la Cour d'apprécier si la dissolution du DEP et les sanctions accessoires infligées au requérant répondaient à un « besoin social impérieux » et si elles étaient « proportionnées aux buts légitimes poursuivis ».

50. La Cour note d'emblée que dans son arrêt de dissolution, la Cour constitutionnelle n'a pas examiné la conformité de la loi du programme et des statuts du DEP, mais s'est prononcée uniquement sur la question de savoir si ses activités politiques se heurtaient ou non aux interdictions en la matière. Pour prononcer la dissolution du parti, elle a tiré argument de deux déclarations publiques de son ex-président ainsi que d'une déclaration de l'une de ses instances dirigeantes, qu'elle a considérées comme des faits et éléments de preuve liant ce parti politique dans son ensemble. En conséquence, la Cour peut limiter son examen aux dites déclarations.

A cet égard, la Cour ne peut donner suite à la demande du Gouvernement d'élargir la portée de l'examen de l'affaire aux condamnations pénales de plusieurs députés du DEP postérieurement à la dissolution de ce parti politique. Elle rappelle à cet égard que dans son arrêt *Sadak et autres c. Turquie* du 17 juillet 2001 (n^{os} 29900/96, 29901/96, 29902/96 et 29903/96 (Sect. 1) (bil.), CEDH 2001-VIII), elle a constaté que les ex-députés du DEP avaient été condamnés pour être membres d'une organisation terroriste à l'issue d'un procès qui comportait plusieurs manquements aux exigences de l'article 6 de la Convention. En outre, aucun élément du dossier ne donne foi à l'affirmation du Gouvernement selon laquelle les actes ou discours des ces ex-députés du DEP aient été pris en compte par la Cour constitutionnelle dans l'arrêt concernant la dissolution du parti.

Besoin social impérieux

51. La Cour doit d'abord élucider la question de savoir si le DEP poursuivait des buts contraires aux principes de la démocratie. Il est vrai que la Cour constitutionnelle turque reprocha au DEP d'« envisager l'admission d'une identité kurde avec toutes ses conséquences, à savoir la création d'un Etat indépendant » au détriment de la Turquie et d'éperonner ainsi la cause du PKK menée par des actes de terrorisme.

52. La Cour constate à son tour que le comité central du DEP affirmait, dans sa déclaration écrite en question, qu'il existait un conflit armé en Turquie en raison du problème kurde, que ce problème était de nature politique et qu'il devait être résolu dans le respect de l'identité kurde. Dans les discours de l'ex-président du DEP, parallèlement à des critiques virulentes contre les politiques gouvernementales à

l'égard des citoyens d'origine kurde et à des plaidoiries de la lutte pour la reconnaissance de l'identité kurde, quelques remarques reflétaient une aspiration à la fondation d'un Etat kurde.

53. La Cour accepte que les principes mentionnés par les instances du DEP, tels que la solution politique du problème kurde, la reconnaissance de l'identité kurde et le souhait exprimé par son ex-président de fonder une administration autonome ou séparée ne sont pas, comme tels, contraires aux principes fondamentaux de la démocratie. Même si des propositions s'inspirant de ces principes risquent de heurter les lignes directrices de la politique gouvernementale ou les convictions majoritaires dans l'opinion publique, le bon fonctionnement de la démocratie exige que les formations politiques puissent les introduire dans le débat public afin de contribuer à la solution des questions générales qui concerne l'ensemble des acteurs de la vie politique (voir, parmi d'autres, l'arrêt Vogt c. Allemagne du 26 septembre 1995, série A n° 323, p. 25, § 52 ; l'arrêt Parti communiste unifié de Turquie et autres précité, § 57).

54. La Cour n'est pas convaincue par la thèse du Gouvernement selon laquelle la formulation de la part du DEP de réclamations d'autonomie ou de séparatisme se résume, dans les circonstances de l'espèce, en un soutien aux actes terroristes. Si on acceptait ce point de vue, on aurait diminué la possibilité pour les formations politiques de traiter ces types de question dans le cadre d'un débat démocratique, et on aurait permis aux mouvements armés de monopoliser la défense de ces principes, ce qui serait fortement en contradiction avec l'esprit de l'article 11 et avec les principes démocratiques qui l'inspirent (Yazar et autres c. Turquie, nos 22723/93, 22724/93 et 22725/93, précité, § 57).

55. Toujours en ce qui concerne la compatibilité des idées prônées par le DEP avec les principes de la démocratie, la Cour considère qu'il n'est pas utilement démontré dans l'arrêt de dissolution du 30 juin 1994 que le DEP, par le biais de ses projets politiques, envisageait de compromettre le régime démocratique en Turquie (voir, mutatis mutandis, l'arrêt Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZDEP) c. Turquie [GC], n° 23885/94, CEDH 1999-VIII – (8.12.99), p. 356, § 41). Il n'est pas non plus soutenu devant la Cour que le DEP avait des chances réelles d'instaurer un système gouvernemental qui ne serait pas approuvé par tous les acteurs de la scène politique (voir, mutatis mutandis, arrêt Parti communiste unifié de Turquie précité, p. 27, § 57).

56. Quant à la question de savoir si le DEP menait sa campagne politique par des moyens légaux et démocratiques, ou si ses dirigeants prônaient le recours à la violence comme moyen politique, la Cour constitutionnelle estima que dans les déclarations du DEP, les actes d'une organisation terroriste étaient considérés comme étant le combat pour l'indépendance livré par des citoyens d'origine kurde, vivant à l'est et au sud-est de l'Anatolie, régions que le DEP appelait le Kurdistan.

57. Ces constats se trouvent à la base de la thèse que le Gouvernement a soutenue devant la Cour et selon laquelle les responsables du DEP auraient incité la population à la haine ethnique, à l'insurrection, et donc à la violence.

La Cour doit rechercher si de tels constats peuvent passer pour être fondés sur une appréciation acceptable des faits pertinents.

58. Elle préfère examiner en premier lieu le discours de l'ex-président du DEP prononcé à Bonn et la déclaration écrite du comité centrale du DEP, intitulée « l'appel à la paix de la part du DEP ».

59. Elle observe d'abord que dans ces deux déclarations, les dirigeants du DEP n'exprimaient aucun soutien ou approbation explicites du recours à la violence à des fins politiques. Il est vrai que les deux déclarations comportent des critiques sévères et hostiles à l'encontre de certains comportements du Gouvernement en matière de sécurité et de réclamations pro-kurdes. Elles réagissent également contre les agissements des forces de l'ordre dans leur lutte contre le terrorisme. Cependant selon la Cour, il s'agit d'une critique politique des autorités turques, à laquelle l'usage de mots tels que « refus », « génocide », « exil », « révolution kurde » confère une certaine virulence. En tout état de cause, ces critiques ne peuvent constituer, à elles seules, des éléments de preuve afin d'assimiler le DEP aux groupes armés procédant à des actes de violence. La Cour rappelle à cet égard que les limites de la critique admissible sont plus larges à l'égard du gouvernement que d'un simple particulier. Dans un système démocratique, les actions ou omissions du Gouvernement doivent se trouver placées sous le contrôle attentif des pouvoirs législatif et judiciaire, de la presse et de l'opinion publique (voir, mutatis mutandis, l'arrêt Castells c. Espagne du 23 avril 1992, série A n° 236, pp. 23-24, § 46).

60. La Cour n'est pas convaincue que dans ces deux déclarations, les responsables du DEP, en critiquant la politique gouvernementale et les agissements des forces de l'ordre, poursuivaient un but autre que celui de remplir leur devoir de signaler les préoccupations de leurs électeurs. Elle conclut que s'agissant de ces deux déclarations, la mesure de dissolution appliquée au DEP ne correspondait pas à un « besoin social impérieux ».

61. Quant à la déclaration de l'ex-président du DEP faite lors de la réunion d'un parti politique kurde-irakien, le KDP, la Cour note que celle-ci comprend plusieurs messages : le premier reflète le désir de son auteur d'un Etat kurde séparé et uni. Un deuxième message assimile le mouvement armé du PKK à

une guerre de libération au Kurdistan du nord et qualifie les militants du PKK morts dans ce conflit armé, d'enfants du peuple kurde qui se sont sacrifiés pour la patrie et pour la libération des kurdes afin de fonder un Etat kurde. Un troisième message a pour but de stigmatiser les parties adverses, notamment le Gouvernement de Turquie, par l'emploi du terme « ennemi » qui « utilise des hélicoptères Cobra » et qui, quand il « tue, il ne se demande pas si c'est un membre du KDP ou si c'est un membre du PKK » mais qui « dit qu'ils sont kurdes ».

62. Selon la Cour, notamment les deuxième et troisième messages que contient le discours prononcé à Erbil par l'ex-président du DEP s'analysent en une approbation au recours à la force comme moyen politique et à un appel de le faire, tout en renforçant des préjugés déjà ancrés dans divers milieux de la société et qui se sont exprimés au travers d'une violence meurtrière. Il convient en outre de noter la situation qui régnait en matière de sécurité dans le Sud-Est de la Turquie en 1993, lorsque ces propos ont été prononcés : depuis 1985 environ, de graves troubles faisaient rage entre les forces de sécurité et les membres du PKK et avaient entraîné de nombreuses pertes humaines et la proclamation de l'état d'urgence dans la plus grande partie de la région (arrêt Zana précité, p. 2539, § 10). Dans ce contexte, force est de considérer que la teneur des propos était susceptible d'insuffler une haine profonde et irrationnelle envers ceux qui étaient présentés comme « ennemis » de la population d'origine kurde. De ce fait, le lecteur retire l'impression que le recours à la violence est une mesure de libération nécessaire et justifiée face à « l'ennemi ».

63. La Cour estime sur ce point que la prise d'une mesure à l'encontre des propos de l'ex-président du DEP à Erbil au nord de l'Irak pouvait raisonnablement répondre à un « besoin social impérieux ». La Cour constate d'ailleurs qu'une instruction pénale avait été déclenchée contre l'auteur de ces propos. Pour les besoins de la présente affaire, la Cour doit déterminer maintenant si la dissolution du parti auquel appartenait l'auteur de ce discours constituait une mesure proportionnelle au but visé.

Proportionnalité de la mesure litigieuse

64. La Cour rappelle que la nature et la lourdeur des sanctions infligées sont aussi des éléments à prendre en considération lorsqu'il s'agit de mesurer la proportionnalité de l'ingérence par rapport aux buts qu'elle poursuit (voir, par exemple, l'arrêt Sürek c. Turquie (n° 1) [GC], n° 26682/95, § 64, CEDH 1999-IV).

Elle considère qu'en l'espèce, un seul discours tenu par un ex dirigeant du parti prononcé à l'étranger dans une autre langue que le turc et devant un public qui n'était pas directement concerné par la situation en Turquie avait un impact potentiel très limité sur la « sécurité nationale », l'« ordre » public ou l'« intégrité territoriale » de la Turquie. Dans ces circonstances, la Cour est d'avis que ce discours ne pouvait constituer à lui seul une raison justifiant une sanction aussi générale que la dissolution de tout un parti politique, tout en se souvenant que la responsabilité individuelle de son auteur avait été déjà engagée au plan pénal. La Cour estime ainsi que la dissolution du DEP pour le discours de son ex-président à Erbil, en Irak du nord, ne saurait passer pour proportionnelle aux buts visés.

65. En conclusion, la dissolution du DEP, dans la mesure où elle était fondée sur la déclaration de son comité central et le discours de son ex-président à Bonn, ne correspondait pas à un « besoin social impérieux », et dans la mesure où elle se basait sur le discours de son ex-président à Erbil, n'était pas proportionnelle aux buts visés. Il en résulte que la dissolution du DEP ne peut être considérée comme « nécessaire dans une société démocratique ».

66. Il y a donc eu violation de l'article 11 de la Convention.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DES ARTICLES 9, 10 ET 14 DE LA CONVENTION

67. Le requérant allègue également une violation des articles 9, 10 et 14 de la Convention. Ses griefs portant sur les mêmes faits que ceux examinés sur le terrain de l'article 11, la Cour juge inutile de les examiner séparément.

(Omissis)

PAR CES MOTIFS, LA COUR,

1. Rejette, à l'unanimité, l'exception préliminaire du Gouvernement concernant l'applicabilité de l'article 11 ;
2. Dit, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 11 de la Convention ;
3. Dit, à l'unanimité, qu'il n'y a pas lieu de rechercher s'il y a eu violation des articles 9, 10 et 14 de la Convention ;
4. Dit, à l'unanimité, que l'article 6 de la Convention ne s'applique pas en l'espèce ;

5. Dit, à la majorité,

a) que l'Etat défendeur doit verser à M.Hatip Dicle, représentant le parti requérant dans la procédure devant la Cour, dans un délai de trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes :

i. 200 000 EUR (deux cent mille euros) pour dommage moral, à être transférés par M. Hatip Dicle aux membres et dirigeants du DEP ;

ii. 10 000 EUR (dix mille euros) pour frais et dépens ;

b) que les montants alloués au requérant seront exemptes de toute taxe et charge fiscale, à convertir en livres turques au taux applicable à la date du règlement, et à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne augmenté de trois points de pourcentage à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement ;

6. Rejette, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

(Omissis)

REFAH PARTİSİ (THE WELFARE PARTY) E ALTRI C. TURCHIA⁴²
13 febbraio 2003 – Grande Camera – Ricc. 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/98
Pres. Rozakis, Costa, Ress, Gaukur Jörundsson, Caflisch,
Türmen, Bîrsan, Lorenzen, Butkevych, Vajić, Pellonpää,
Tsatsa-Nikolovska, Baka, Maruste, Kovler, Mularoni

* * *

Dispositivo:

– unanimità: nessuna violazione dell'art. 11; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo degli artt. 9, 10, 14, 17, 18, 1 Prot. 1, 3 Prot. 1

Opinioni concorrenti: Ress, Rozakis, Kovler

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(Omissis)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

A. *The applicants*

10. The first applicant, Refah Partisi (the Welfare Party – “Refah”), was a political party founded

⁴² *Fattispecie*: il partito ricorrente, sciolto dalla Corte costituzionale turca in ragione dei propositi anti-costituzionali contenuti nel programma politico – tra questi, l'applicazione della legge islamica in base all'appartenenza religiosa –, lamentava la violazione della propria libertà di associazione.

Bibliografia essenziale: BELGIORNO DE STEFANO, M. G., *Le radici europee della laicità dello Stato*, in *St. Ch.*, marzo 2007, pp. 6 ss.; EAD., BELGIORNO DE STEFANO, M. G., *Foulard islamico e Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Modello laico e modelli religiosi di genere di fronte al diritto alla libertà di coscienza e religione)*, in *La libertà religiosa*, a cura di M. TEDESCHI, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2002, t. III, pp. 975 ss., sul punto pp. 989 ss.; BOCKEL, A., *Le droit constitutionnel turc à l'épreuve européenne. Réflexions à partir d'une décision de la Cour constitutionnel turque portant la dissolution du Parti islamique Refah*, in *Rev. fr. dr. const.*, 1999, pp. 919 ss.; CECCANTI, S. – TEGA, D., *La protezione della democrazia dai partiti antisistema: quando un'esigenza può diventare un'ossessione*, in *Democrazie protette e protezione della democrazia*, a cura di A. DI GIOVINE, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 37 ss.; FONTANA, G., *La tutela costituzionale della società democratica tra pluralismo, principio di laicità e garanzia dei diritti fondamentali. (La Corte europea dei diritti dell'uomo e lo scioglimento del Refah Partisi)*, in *Giur. cost.*, 2002, 1, pp. 379 ss.; LUGLI, M., *La tutela della libertà religiosa (Art. 9 CEDU)*, in LUGLI, M. – PASQUALI CERIOLI, J. – PISTOLESI, I., *Elementi di diritto ecclesiastico europeo*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 69 ss., sul punto pp. 90 ss.; PARISI, M., *Il caso Refah Partisi: il principio di laicità alla prova della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Arch. Giur. F. S.*, 2006, 4, pp. 559 ss.; ID., *La tutela giurisdizionale del fenomeno religioso in Europa*, in MACRÌ, G. – PARISI, M. – TOZZI, V., *Diritto ecclesiastico europeo*, Roma-Bari, Laterza, 2006, pp. 153 ss., sul punto pp. 172 ss.; ID., *Scioglimento di un partito politico ad ispirazione religiosa e garanzia dei diritti fondamentali nelle società democratiche: la Turchia ed il caso Refah Partisi*, in *Dir. fam. pers.*, 2006, 4, pp. 1919 ss.; PRANDI, M., *La laicità contesa. Aspetti della crisi politica turca nella prospettiva del diritto ecclesiastico europeo*, in *St. Ch.*, novembre 2008; RANDAZZO, B., *Turchia: lo scioglimento del Refah Partisi turco: Strasburgo non ci ripensa*, in *Forum Quad. cost.*, 2003; EAD., *Ancora sullo scioglimento del Refah Partisi turco: la Corte dei diritti non ci ripensa*, in *Quad. cost.*, 2004, 1, pp. 173 ss.; TULKENS, F., *The European Convention on Human Rights and Church-State relations. Pluralism vs pluralism*, in *St. Ch.*, febbraio 2011, pp. 16 ss.; ZICCHITTO, P. – KABOGLU, I., *Il caso Refah Partisi c. Turchia in tema di democrazie protette*, in *Dieci casi sui diritti in Europa*, a cura di M. CARTABIA, Bologna, Il Mulino, 2011, pp. 265 ss.

Per la traduzione italiana si veda DE SALVIA, M. – ZAGREBELSKY, V., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia delle Comunità europee*, vol. III (1999-2006), coordinato da M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 573 ss.

on 19 July 1983. It was represented by its chairman, Mr Necmettin Erbakan, who is also the second applicant. He was born in 1926 and lives in Ankara. An engineer by training, he is a politician. At the material time he was a member of Parliament and Refah's chairman.

The third applicant, Mr Şevket Kazan, who was born in 1933, lives in Ankara. He is a politician and a lawyer. At the material time he was a member of Parliament and a vice-chairman of Refah. The fourth applicant, Mr Ahmet Tekdal, who was born in 1931, lives in Ankara. He is a politician and a lawyer. At the material time he was a member of Parliament and a vice-chairman of Refah.

11. Refah took part in a number of general and local elections. In the local elections in March 1989 Refah obtained about 10% of the votes and its candidates were elected mayor in a number of towns, including five large cities. In the general election of 1991 it obtained 16.88% of the votes. The sixty-two MPs elected as a result took part between 1991 and 1995 in the work of Parliament and its various committees, including the Committee on Constitutional Questions, which proposed amendments to Article 69 of the Constitution that became law on 23 July 1995. During the debate in Parliament on the new sixth paragraph of Article 69 of the Constitution (see paragraph 45 below) the chairman of the Committee on Constitutional Questions explained when he presented the draft it had prepared that the Constitutional Court would not restrict itself to noting the unconstitutional nature of the individual acts of the members of a party but would then be obliged to declare that the party concerned had become a centre of anti-constitutional activities on account of those acts. One MP, representing the parliamentary group of the Motherland Party, emphasised the need to change the relevant provisions of Law no. 2820 on the regulation of political parties to take account of the new sixth paragraph of Article 69 of the Constitution.

Ultimately, Refah obtained approximately 22% of the votes in the general election of 24 December 1995 and about 35% of the votes in the local elections of 3 November 1996.

The results of the 1995 general election made Refah the largest political party in Turkey with a total of 158 seats in the Grand National Assembly (which had 450 members at the material time). On 28 June 1996 Refah came to power by forming a coalition government with the centre-right True Path Party (Doğru Yol Partisi), led by Mrs Tansu Ciller. According to an opinion poll carried out in January 1997, if a general election had been held at that time, Refah would have obtained 38% of the votes. The same poll predicted that Refah might obtain 67% of the votes in the general election to be held roughly four years later.

B. Proceedings in the Constitutional Court

(Omissis)

4. The Constitutional Court's judgments

22. In a judgment of 9 January 1998, which it delivered following proceedings on preliminary issues it had instituted of its own motion as the court dealing with the merits, the Constitutional Court ruled that, regard being had to Article 69 § 6 of the Constitution, the second paragraph of section 103 of the Law on the regulation of political parties was unconstitutional and declared it null and void. Article 69 § 6, taken together with section 101(d) of the same Law, provided that for a political party to be considered a "centre" of activities contrary to the fundamental principles of the Republic its members had to have been convicted of criminal offences. According to the Constitutional Court, that legal restriction did not cover all cases where the principles of the Republic had been flouted. It pointed out, among other observations, that after the repeal of Article 163 of the Criminal Code activities contrary to the principle of secularism no longer attracted criminal penalties.

23. On 16 January 1998 the Constitutional Court dissolved Refah on the ground that it had become a "centre of activities contrary to the principle of secularism". It based its decision on sections 101(b) and 103(1) of Law no. 2820 on the regulation of political parties. It also noted the transfer of Refah's assets to the Treasury as an automatic consequence of dissolution, in accordance with section 107 of Law no. 2820.

24. In its judgment the Constitutional Court first dismissed the preliminary objections raised by Refah. In that connection it held that the parliamentary immunity of the MPs whose remarks had been mentioned in Principal State Counsel's submissions of 21 May 1997 had nothing to do with consideration of an application for the dissolution of a political party and forfeiture of political rights by its members, but was a question of the criminal responsibility of the MPs concerned, which was not a matter of constitutional law.

25. With regard to the merits, the Constitutional Court held that while political parties were the main protagonists of democratic politics their activities were not exempt from certain restrictions. In particular, activities by them incompatible with the rule of law could not be tolerated. The Constitutional Court referred to the provisions of the Constitution which imposed respect for secularism on the various

organs of political power. It also cited the numerous provisions of domestic legislation requiring political parties to apply the principle of secularism in a number of fields of political and social life. The Constitutional Court observed that secularism was one of the indispensable conditions of democracy. In Turkey the principle of secularism was safeguarded by the Constitution, on account of the country's historical experience and the specific features of Islam. The rules of sharia were incompatible with the democratic regime. The principle of secularism prevented the State from manifesting a preference for a particular religion or belief and constituted the foundation of freedom of conscience and equality between citizens before the law. Intervention by the State to preserve the secular nature of the political regime had to be considered necessary in a democratic society.

26. The Constitutional Court held that the following evidence proved that Refah had become a centre of activities contrary to the principle of secularism (see paragraphs 27-39 below):

(Omissis)

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 11 OF THE CONVENTION

49. The applicants alleged that the dissolution of Refah Partisi (the Welfare Party) and the temporary prohibition barring its leaders – including Mr Necmettin Erbakan, Mr Şevket Kazan and Mr Ahmet Tekdal – from holding similar office in any other political party had infringed their right to freedom of association, guaranteed by Article 11 of the Convention, the relevant parts of which provide:

(Omissis)

A. Whether there was an interference

(Omissis)

B. Whether the interference was justified

51. Such an interference will constitute a breach of Article 11 unless it was “prescribed by law”, pursued one or more of the legitimate aims set out in paragraph 2 of that provision and was “necessary in a democratic society” for the achievement of those aims.

1. “Prescribed by law”

(Omissis)

2. Legitimate aim

(Omissis)

3. “Necessary in a democratic society”

(a) Arguments of the parties

(Omissis)

(b) The Court's assessment

(i) General principles

(α) Democracy and political parties in the Convention system

86. On the question of the relationship between democracy and the Convention, the Court has already ruled, in *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey* (judgment of 30 January 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-I, pp. 21-22, § 45), as follows:

“Democracy is without doubt a fundamental feature of the European public order ...

That is apparent, firstly, from the Preamble to the Convention, which establishes a very clear connection between the Convention and democracy by stating that the maintenance and further realisation

of human rights and fundamental freedoms are best ensured on the one hand by an effective political democracy and on the other by a common understanding and observance of human rights ... The Preamble goes on to affirm that European countries have a common heritage of political tradition, ideals, freedom and the rule of law. The Court has observed that in that common heritage are to be found the underlying values of the Convention ...; it has pointed out several times that the Convention was designed to maintain and promote the ideals and values of a democratic society ...

In addition, Articles 8, 9, 10 and 11 of the Convention require that interference with the exercise of the rights they enshrine must be assessed by the yardstick of what is 'necessary in a democratic society'. The only type of necessity capable of justifying an interference with any of those rights is, therefore, one which may claim to spring from 'democratic society'. Democracy thus appears to be the only political model contemplated by the Convention and, accordingly, the only one compatible with it."

87. The Court has also confirmed on a number of occasions the primordial role played in a democratic regime by political parties enjoying the freedoms and rights enshrined in Article 11 and also in Article 10 of the Convention.

In *United Communist Party of Turkey and Others*, cited above, it stated that it found even more persuasive than the wording of Article 11 the fact that political parties were a form of association essential to the proper functioning of democracy (p. 17, § 25). In view of the role played by political parties, any measure taken against them affected both freedom of association and, consequently, democracy in the State concerned (p. 18, § 31).

It is in the nature of the role they play that political parties, the only bodies which can come to power, also have the capacity to influence the whole of the regime in their countries. By the proposals for an overall societal model which they put before the electorate and by their capacity to implement those proposals once they come to power, political parties differ from other organisations which intervene in the political arena.

88. Moreover, the Court has previously noted that protection of opinions and the freedom to express them within the meaning of Article 10 of the Convention is one of the objectives of the freedoms of assembly and association enshrined in Article 11. That applies all the more in relation to political parties in view of their essential role in ensuring pluralism and the proper functioning of democracy (*ibid.*, pp. 20-21, §§ 42-43).

89. The Court considers that there can be no democracy without pluralism. It is for that reason that freedom of expression as enshrined in Article 10 is applicable, subject to paragraph 2, not only to "information" or "ideas" that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb (see, among many other authorities, *Handyside v. the United Kingdom*, judgment of 7 December 1976, Series A no. 24, p. 23, § 49, and *Jersild v. Denmark*, judgment of 23 September 1994, Series A no. 298, p. 26, § 37). Inasmuch as their activities form part of a collective exercise of the freedom of expression, political parties are also entitled to seek the protection of Article 10 of the Convention (see *United Communist Party of Turkey and Others*, cited above, pp. 20-21, § 43).

(β) Democracy and religion in the Convention system

90. For the purposes of the present case, the Court also refers to its case-law concerning the place of religion in a democratic society and a democratic State. It reiterates that, as protected by Article 9, freedom of thought, conscience and religion is one of the foundations of a "democratic society" within the meaning of the Convention. It is, in its religious dimension, one of the most vital elements that go to make up the identity of believers and their conception of life, but it is also a precious asset for atheists, agnostics, sceptics and the unconcerned. The pluralism indissociable from a democratic society, which has been dearly won over the centuries, depends on it. That freedom entails, *inter alia*, freedom to hold or not to hold religious beliefs and to practise or not to practise a religion (see *Kokkinakis v. Greece*, judgment of 25 May 1993, Series A no. 260-A, p. 17, § 31, and *Buscarini and Others v. San Marino* [GC], no. 24645/94, § 34, ECHR 1999-I).

91. Moreover, in democratic societies, in which several religions coexist within one and the same population, it may be necessary to place restrictions on this freedom in order to reconcile the interests of the various groups and ensure that everyone's beliefs are respected (see *Kokkinakis*, cited above, p. 18, § 33). The Court has frequently emphasised the State's role as the neutral and impartial organiser of the exercise of various religions, faiths and beliefs, and stated that this role is conducive to public order, religious harmony and tolerance in a democratic society. It also considers that the State's duty of neutrality and impartiality is incompatible with any power on the State's part to assess the legitimacy of religious beliefs (see, *mutatis mutandis*, *Cha'are Shalom Ve Tsedek v. France* [GC], no. 27417/95, § 84, ECHR 2000-VII) and that it requires the State to ensure mutual tolerance between opposing groups (see, *mutatis mutandis*, *Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova*, no. 45701/99, § 123,

ECHR 2001-XII).

92. The Court's established case-law confirms this function of the State. It has held that in a democratic society the State may limit the freedom to manifest a religion, for example by wearing an Islamic headscarf, if the exercise of that freedom clashes with the aim of protecting the rights and freedoms of others, public order and public safety (see *Dahlab v. Switzerland* (dec.), no. 42393/98, ECHR 2001-V).

While freedom of religion is in the first place a matter of individual conscience, it also implies freedom to manifest one's religion alone and in private or in community with others, in public and within the circle of those whose faith one shares. Article 9 lists a number of forms which manifestation of a religion or belief may take, namely worship, teaching, practice and observance. Nevertheless, it does not protect every act motivated or influenced by a religion or belief (see *Kalaç v. Turkey*, judgment of 1 July 1997, Reports 1997-IV, p. 1209, § 27).

The obligation for a teacher to observe normal working hours which, he asserts, clash with his attendance at prayers, may be compatible with the freedom of religion (see *X v. the United Kingdom*, no. 8160/78, Commission decision of 12 March 1981, Decisions and Reports (DR) 22, p. 27), as may the obligation requiring a motorcyclist to wear a crash helmet, which in his view is incompatible with his religious duties (see *X v. the United Kingdom*, no. 7992/77, Commission decision of 12 July 1978, DR 14, p. 234).

93. In applying the above principles to Turkey the Convention institutions have expressed the view that the principle of secularism is certainly one of the fundamental principles of the State which are in harmony with the rule of law and respect for human rights and democracy. An attitude which fails to respect that principle will not necessarily be accepted as being covered by the freedom to manifest one's religion and will not enjoy the protection of Article 9 of the Convention (see the opinion of the Commission, expressed in its report of 27 February 1996, in *Kalaç*, cited above, p. 1215, § 44, and, *mutatis mutandis*, p. 1209, §§ 27-31).

94. In order to perform its role as the neutral and impartial organiser of the exercise of religious beliefs, the State may decide to impose on its serving or future civil servants, who will be required to wield a portion of its sovereign power, the duty to refrain from taking part in the Islamic fundamentalist movement, whose goal and plan of action is to bring about the pre-eminence of religious rules (see, *mutatis mutandis*, *Yanasik v. Turkey*, no. 14524/89, Commission decision of 6 January 1993, DR 74, p. 14, and *Kalaç*, cited above, p. 1209, § 28).

95. In a country like Turkey, where the great majority of the population belong to a particular religion, measures taken in universities to prevent certain fundamentalist religious movements from exerting pressure on students who do not practise that religion or on those who belong to another religion may be justified under Article 9 § 2 of the Convention. In that context, secular universities may regulate manifestation of the rites and symbols of the said religion by imposing restrictions as to the place and manner of such manifestation with the aim of ensuring peaceful co-existence between students of various faiths and thus protecting public order and the beliefs of others (see *Karaduman v. Turkey*, no. 16278/90, Commission decision of 3 May 1993, DR 74, p. 93).

(γ) The possibility of imposing restrictions, and rigorous European supervision

96. The freedoms guaranteed by Article 11, and by Articles 9 and 10 of the Convention, cannot deprive the authorities of a State in which an association, through its activities, jeopardises that State's institutions, of the right to protect those institutions. In this connection, the Court points out that it has previously held that some compromise between the requirements of defending democratic society and individual rights is inherent in the Convention system. For there to be a compromise of that sort any intervention by the authorities must be in accordance with paragraph 2 of Article 11 – a matter which the Court considers below. Only when that review is complete will the Court be in a position to decide, in the light of all the circumstances of the case, whether Article 17 of the Convention should be applied (see *United Communist Party of Turkey and Others*, cited above, p. 18, § 32).

97. The Court has also defined as follows the limits within which political organisations can continue to enjoy the protection of the Convention while conducting their activities (*ibid.*, p. 27, § 57):

"... one of the principal characteristics of democracy [is] the possibility it offers of resolving a country's problems through dialogue, without recourse to violence, even when they are irksome. Democracy thrives on freedom of expression. From that point of view, there can be no justification for hindering a political group solely because it seeks to debate in public the situation of part of the State's population and to take part in the nation's political life in order to find, according to democratic rules, solutions capable of satisfying everyone concerned."

98. On that point, the Court considers that a political party may promote a change in the law or the legal and constitutional structures of the State on two conditions: firstly, the means used to that end must

be legal and democratic; secondly, the change proposed must itself be compatible with fundamental democratic principles. It necessarily follows that a political party whose leaders incite to violence or put forward a policy which fails to respect democracy or which is aimed at the destruction of democracy and the flouting of the rights and freedoms recognised in a democracy cannot lay claim to the Convention's protection against penalties imposed on those grounds (see *Yazar and Others v. Turkey*, nos. 22723/93, 22724/93 and 22725/93, § 49, ECHR 2002-II, and, *mutatis mutandis*, the following judgments: *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, nos. 29221/95 and 29225/95, § 97, ECHR 2001-IX, and *Socialist Party and Others v. Turkey*, judgment of 25 May 1998, Reports 1998-III, pp. 1256-57, §§ 46-47).

99. The possibility cannot be excluded that a political party, in pleading the rights enshrined in Article 11 and also in Articles 9 and 10 of the Convention, might attempt to derive therefrom the right to conduct what amounts in practice to activities intended to destroy the rights or freedoms set forth in the Convention and thus bring about the destruction of democracy (see *Communist Party (KPD) v. Germany*, no. 250/57, Commission decision of 20 July 1957, Yearbook 1, p. 222). In view of the very clear link between the Convention and democracy (see paragraphs 86-89 above), no one must be authorised to rely on the Convention's provisions in order to weaken or destroy the ideals and values of a democratic society. Pluralism and democracy are based on a compromise that requires various concessions by individuals or groups of individuals, who must sometimes agree to limit some of the freedoms they enjoy in order to guarantee greater stability of the country as a whole (see, *mutatis mutandis*, *Petersen v. Germany* (dec.), no. 39793/98, ECHR 2001-XII).

In that context, the Court considers that it is not at all improbable that totalitarian movements, organised in the form of political parties, might do away with democracy, after prospering under the democratic regime, there being examples of this in modern European history.

100. The Court reiterates, however, that the exceptions set out in Article 11 are, where political parties are concerned, to be construed strictly; only convincing and compelling reasons can justify restrictions on such parties' freedom of association. In determining whether a necessity within the meaning of Article 11 § 2 exists, the Contracting States have only a limited margin of appreciation. Although it is not for the Court to take the place of the national authorities, which are better placed than an international court to decide, for example, the appropriate timing for interference, it must exercise rigorous supervision embracing both the law and the decisions applying it, including those given by independent courts. Drastic measures, such as the dissolution of an entire political party and a disability barring its leaders from carrying on any similar activity for a specified period, may be taken only in the most serious cases (see the following judgments: *United Communist Party of Turkey and Others*, cited above, p. 22, § 46; *Socialist Party and Others*, cited above, p. 1258, § 50; and *Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey* [GC], no. 23885/94, § 45, ECHR 1999-VIII). Provided that it satisfies the conditions set out in paragraph 98 above, a political party animated by the moral values imposed by a religion cannot be regarded as intrinsically inimical to the fundamental principles of democracy, as set forth in the Convention.

(δ) Imputability to a political party of the acts and speeches of its members

101. The Court further considers that the constitution and programme of a political party cannot be taken into account as the sole criterion for determining its objectives and intentions. The political experience of the Contracting States has shown that in the past political parties with aims contrary to the fundamental principles of democracy have not revealed such aims in their official publications until after taking power. That is why the Court has always pointed out that a party's political programme may conceal objectives and intentions different from the ones it proclaims. To verify that it does not, the content of the programme must be compared with the actions of the party's leaders and the positions they defend. Taken together, these acts and stances may be relevant in proceedings for the dissolution of a political party, provided that as a whole they disclose its aims and intentions (see *United Communist Party of Turkey and Others*, cited above, p. 27, § 58, and *Socialist Party and Others*, cited above, pp. 1257-58, § 48).

(ε) The appropriate timing for dissolution

102. In addition, the Court considers that a State cannot be required to wait, before intervening, until a political party has seized power and begun to take concrete steps to implement a policy incompatible with the standards of the Convention and democracy, even though the danger of that policy for democracy is sufficiently established and imminent. The Court accepts that where the presence of such a danger has been established by the national courts, after detailed scrutiny subjected to rigorous European supervision, a State may "reasonably forestall the execution of such a policy, which is incompatible with the Convention's provisions, before an attempt is made to implement it through concrete steps that might prejudice civil peace and the country's democratic regime" (see the Chamber's

judgment, § 81).

103. The Court takes the view that such a power of preventive intervention on the State's part is also consistent with Contracting Parties' positive obligations under Article 1 of the Convention to secure the rights and freedoms of persons within their jurisdiction. Those obligations relate not only to any interference that may result from acts or omissions imputable to agents of the State or occurring in public establishments but also to interference imputable to private individuals within non-State entities (see, for example, with regard to the State's obligation to make private hospitals adopt appropriate measures to protect life, *Calvelli and Ciglio v. Italy* [GC], no. 32967/96, § 49, ECHR 2002-I). A Contracting State may be justified under its positive obligations in imposing on political parties, which are bodies whose *raison d'être* is to accede to power and direct the work of a considerable portion of the State apparatus, the duty to respect and safeguard the rights and freedoms guaranteed by the Convention and the obligation not to put forward a political programme in contradiction with the fundamental principles of democracy.

(ζ) Overall examination

104. In the light of the above considerations, the Court's overall examination of the question whether the dissolution of a political party on account of a risk of democratic principles being undermined met a "pressing social need" (see, for example, *Socialist Party and Others*, cited above, p. 1258, § 49) must concentrate on the following points: (i) whether there was plausible evidence that the risk to democracy, supposing it had been proved to exist, was sufficiently imminent; (ii) whether the acts and speeches of the leaders and members of the political party concerned were imputable to the party as a whole; and (iii) whether the acts and speeches imputable to the political party formed a whole which gave a clear picture of a model of society conceived and advocated by the party which was incompatible with the concept of a "democratic society".

105. The overall examination of the above points that the Court must conduct also has to take account of the historical context in which the dissolution of the party concerned took place and the general interest in preserving the principle of secularism in that context in the country concerned to ensure the proper functioning of "democratic society" (see, *mutatis mutandis*, *Petersen*, cited above).

(ii) Application of the above principles to the present case

106. The Court will devote the first part of its examination to the question whether Refah's dissolution and the secondary penalties imposed on the other applicants met a "pressing social need". It will then determine, if the case arises, whether those penalties were "proportionate to the legitimate aims pursued".

(a) Pressing social need

The appropriate timing for dissolution

107. The Court will first determine whether Refah could have presented a threat to the democratic regime at the time when it was dissolved.

It observes in that connection that Refah was founded in 1983, took part in a number of general and local election campaigns and obtained approximately 22% of the votes in the 1995 general election, which gave it 158 seats in the Grand National Assembly (out of a total of 450 at the material time). After sharing power in a coalition government, Refah obtained about 35% of the votes in the local elections of November 1996. According to an opinion poll carried out in January 1997, if a general election had been held at that time Refah would have received 38% of the votes. According to the forecasts of the same opinion poll, Refah could have obtained 67% of the votes in the general election likely to be held about four years' later (see paragraph 11 above). Notwithstanding the uncertain nature of some opinion polls, those figures bear witness to a considerable rise in Refah's influence as a political party and its chances of coming to power alone.

108. The Court accordingly considers that at the time of its dissolution Refah had the real potential to seize political power without being restricted by the compromises inherent in a coalition. If Refah had proposed a programme contrary to democratic principles, its monopoly of political power would have enabled it to establish the model of society envisaged in that programme.

109. As regards the applicants' argument that Refah was punished for speeches by its members made several years before its dissolution, the Court considers that the Turkish courts, when reviewing the constitutionality of Refah's acts, could legitimately take into consideration the progression over time of the real risk that the party's activities represented for the principles of democracy. The same applies to the review of Refah's compliance with the principles set forth in the Convention.

Firstly, the programme and policies of a political party may become clear through the accumulation of acts and speeches by its members over a relatively long period. Secondly, the party

concerned may, over the years, increase its chances of gaining political power and implementing its policies.

110. While it can be considered, in the present case, that Refah's policies were dangerous for the rights and freedoms guaranteed by the Convention, the real chances that Refah would implement its programme after gaining power made that danger more tangible and more immediate. That being the case, the Court cannot criticise the national courts for not acting earlier, at the risk of intervening prematurely and before the danger concerned had taken shape and become real. Nor can it criticise them for not waiting, at the risk of putting the political regime and civil peace in jeopardy, for Refah to seize power and swing into action, for example by tabling bills in Parliament, in order to implement its plans.

In short, the Court considers that in electing to intervene at the time when they did in the present case the national authorities did not go beyond the margin of appreciation left to them under the Convention.

Imputability to Refah of the acts and speeches of its members

111. The parties before the Court agreed that neither in its constitution nor in the coalition programme it had negotiated with another political party, the True Path Party (Doğru Yol Partisi), had Refah proposed altering Turkey's constitutional settlement in a way that would be contrary to the fundamental principles of democracy. Refah was dissolved on the basis of the statements made and stances adopted by its chairman and some of its members.

112. Those statements and stances were made or adopted, according to the Constitutional Court, by seven of Refah's leading figures, namely its chairman, Mr Necmettin Erbakan, its two vice-chairmen, Mr Şevket Kazan and Mr Ahmet Tekdal, three Refah members of Turkey's Grand National Assembly, Mr Şevki Yılmaz, Mr Hasan Hüseyin Ceylan and Mr İbrahim Halil Çelik, and the mayor of the city of Konya, Mr Recai Karatepe, elected on a Refah ticket.

113. The Court considers that the statements and acts of Mr Necmettin Erbakan, in his capacity as chairman of Refah or as the Prime Minister elected on account of his position as the leader of his party, could incontestably be attributed to Refah. The role of a chairman, who is frequently a party's emblematic figure, is different in that respect from that of a simple member. Remarks on politically sensitive subjects or positions taken up by the chairman of a party are perceived by political institutions and by public opinion as acts reflecting the party's views, rather than his personal opinions, unless he declares that this is not the case. The Court observes on that point that Mr Erbakan never made it clear that his statements and stances did not reflect Refah's policy or that he was only expressing his personal opinion.

114. The Court considers that the speeches and stances of Refah's vice-chairmen could be treated in the same way as those of its chairman. Save where otherwise indicated, remarks by such persons on political questions are imputable to the party they represent. That applies in the present case to the remarks of Mr Şevket Kazan and Mr Ahmet Tekdal.

115. Moreover, the Court considers that, inasmuch as the acts and remarks of the other Refah members who were MPs or held local government posts formed a whole which disclosed the party's aims and intentions and projected an image, when viewed in the aggregate, of the model of society it wished to set up, these could also be imputed to Refah. These acts or remarks were likely to influence potential voters by arousing their hopes, expectations or fears, not because they were attributable to individuals but because they had been done or made on Refah's behalf by MPs and a mayor, all of whom had been elected on a Refah platform. Such acts and speeches were potentially more effective than abstract forms of words written in the party's constitution and programme in achieving any unlawful ends. The Court considers that such acts and speeches are imputable to a party unless it distances itself from them.

But a short time later Refah presented those responsible for these acts and speeches as candidates for important posts, such as member of Parliament or mayor of a large city, and distributed one of the offending speeches to its local branches to serve as material for the political training of its members. Before the proceedings to dissolve Refah were instituted no disciplinary action was taken within the party against those who had made the speeches concerned on account of their activities or public statements and Refah never criticised their remarks. The Court accepts the Turkish Constitutional Court's conclusion on this point to the effect that Refah had decided to expel those responsible for the acts and speeches concerned in the hope of avoiding dissolution and that the decision was not made freely, as the decisions of leaders of associations should be if they are to be recognised under Article 11 (see, *mutatis mutandis*, Freedom and Democracy Party (ÖZDEP), cited above, § 26).

The Court accordingly concludes that the acts and speeches of Refah's members and leaders cited by the Constitutional Court in its dissolution judgment were imputable to the whole party.

The main grounds for dissolution cited by the Constitutional Court

116. The Court considers on this point that among the arguments for dissolution pleaded by Principal State Counsel at the Court of Cassation those cited by the Constitutional Court as grounds for its finding that Refah had become a centre of anti-constitutional activities can be classified into three main

groups: (i) the arguments that Refah intended to set up a plurality of legal systems, leading to discrimination based on religious beliefs; (ii) the arguments that Refah intended to apply sharia to the internal or external relations of the Muslim community within the context of this plurality of legal systems; and (iii) the arguments based on the references made by Refah members to the possibility of recourse to force as a political method. The Court must therefore limit its examination to those three groups of arguments cited by the Constitutional Court.

(a) The plan to set up a plurality of legal systems

117. The Court notes that the Constitutional Court took account in this connection of two declarations by the applicant Mr Necmettin Erbakan, Refah's chairman, on 23 March 1993 in Parliament and on 10 October 1993 at a Refah party conference (see paragraph 28 above). In the light of its considerations on the question of the appropriate timing for dissolution of the party (see paragraphs 107-10 above) and on the imputability to Refah of Mr Necmettin Erbakan's speeches (see paragraph 113 above), it takes the view that these two speeches could be regarded as reflecting one of the policies which formed part of Refah's programme, even though the party's constitution said nothing on the subject.

118. With regard to the applicants' argument that when Refah was in power it had never taken any concrete steps to implement the idea behind this proposal, the Court considers that it would not have been realistic to wait until Refah was in a position to include such objectives in the coalition programme it had negotiated with a political party of the centre-right. It merely notes that a plurality of legal systems was a policy which formed part of Refah's programme.

119. The Court sees no reason to depart from the Chamber's conclusion that a plurality of legal systems, as proposed by Refah, cannot be considered to be compatible with the Convention system. In its judgment, the Chamber gave the following reasoning:

"70. ... the Court considers that Refah's proposal that there should be a plurality of legal systems would introduce into all legal relationships a distinction between individuals grounded on religion, would categorise everyone according to his religious beliefs and would allow him rights and freedoms not as an individual but according to his allegiance to a religious movement.

The Court takes the view that such a societal model cannot be considered compatible with the Convention system, for two reasons.

Firstly, it would do away with the State's role as the guarantor of individual rights and freedoms and the impartial organiser of the practice of the various beliefs and religions in a democratic society, since it would oblige individuals to obey, not rules laid down by the State in the exercise of its above-mentioned functions, but static rules of law imposed by the religion concerned. But the State has a positive obligation to ensure that everyone within its jurisdiction enjoys in full, and without being able to waive them, the rights and freedoms guaranteed by the Convention (see, *mutatis mutandis*, *Airey v. Ireland*, judgment of 9 October 1979, Series A no. 32, p. 14, § 25).

Secondly, such a system would undeniably infringe the principle of non-discrimination between individuals as regards their enjoyment of public freedoms, which is one of the fundamental principles of democracy. A difference in treatment between individuals in all fields of public and private law according to their religion or beliefs manifestly cannot be justified under the Convention, and more particularly Article 14 thereof, which prohibits discrimination. Such a difference in treatment cannot maintain a fair balance between, on the one hand, the claims of certain religious groups who wish to be governed by their own rules and on the other the interest of society as a whole, which must be based on peace and on tolerance between the various religions and beliefs (see, *mutatis mutandis*, the judgment of 23 July 1968 in the "Belgian linguistic" case, Series A no. 6, pp. 33-35, §§ 9 and 10, and *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom*, judgment of 28 May 1985, Series A no. 94, pp. 35-36, § 72).

(b) Sharia

120. The Court observes in the first place that the intention to set up a regime based on sharia was explicitly portended in the following remarks cited by the Constitutional Court, which had been made by certain members of Refah, all of whom were MPs:

- In a television interview broadcast on 24 November 1996 Mr Hasan Hüseyin Ceylan, Refah MP for the province of Ankara, said that sharia was the solution for the country (see paragraph 34 above);
- On 8 May 1997 Mr İbrahim Halil Çelik, Refah MP for the province of Şanlıurfa, said: "I will fight to the end to introduce sharia" (see paragraph 37 above);
- In April 1994 Mr Şevki Yılmaz, Refah MP for the province of Rize, urged believers to "call to account those who turn their backs on the precepts of the Koran and those who deprive Allah's Messenger of his jurisdiction in their country" and asserted: "Only 39% [of the rules] in the Koran are applied in this country. Six thousand five hundred verses have been quietly forgotten ..." He went on to say: "The condition to be met before prayer is the Islamisation of power. Allah says that, before mosques, it is the path of power which must be Muslim" and "The question Allah will ask you is this: 'Why, in the time of the blasphemous regime, did you not work for the construction of an Islamic State?' Erbakan and

his friends want to bring Islam to this country in the form of a political party. The prosecutor understood that clearly. If we could understand that as he did, the problem would be solved" (see paragraph 33 above).

121. The Court further notes the following remarks by Refah's chairman and vice-chairman, on their desire to set up a "just order" or "order of justice" or "God's order", which the Constitutional Court took into consideration:

– On 13 April 1994 Mr Necmettin Erbakan said: "Refah will come to power and a just order [adil dozen] will be established" (see paragraph 31 above), and in a speech on 7 May 1996 he praised "those who contribute, with conviction, to the supremacy of Allah" (see paragraph 39 above);

– While on pilgrimage in 1993 Mr Ahmet Tekdal said: "If the people ... do not work hard enough to bring about the advent of 'hak nizami' [a just order or God's order], ... they will be tyrannised by [renegades] and will eventually disappear ... they will not be able to give a satisfactory account of themselves to Allah, as they will not have worked to establish 'hak nizami' " (see paragraph 35 above).

122. Even though these last two statements lend themselves to a number of different interpretations, their common denominator is that they both refer to religious or divine rules as the basis for the political regime which the speakers wished to bring into being. They betray ambiguity about those speakers' attachment to any order not based on religious rules. In the light of the context created by the various views attributed to Refah's leaders which the Constitutional Court cited in its judgment, for example on the question of the wearing of Islamic headscarves in the public sector or on the organisation of working hours in the civil service to fit in with the appointed times for prayers, the statements concerned could reasonably have been understood as confirming statements made by Refah MPs which revealed the party's intention of setting up a regime based on sharia. The Court can therefore accept the Constitutional Court's conclusion that these remarks and stances of Refah's leaders formed a whole and gave a clear picture of a model conceived and proposed by the party of a State and society organised according to religious rules.

123. The Court concurs in the Chamber's view that sharia is incompatible with the fundamental principles of democracy, as set forth in the Convention:

"72. Like the Constitutional Court, the Court considers that sharia, which faithfully reflects the dogmas and divine rules laid down by religion, is stable and invariable. Principles such as pluralism in the political sphere or the constant evolution of public freedoms have no place in it. The Court notes that, when read together, the offending statements, which contain explicit references to the introduction of sharia, are difficult to reconcile with the fundamental principles of democracy, as conceived in the Convention taken as a whole. It is difficult to declare one's respect for democracy and human rights while at the same time supporting a regime based on sharia, which clearly diverges from Convention values, particularly with regard to its criminal law and criminal procedure, its rules on the legal status of women and the way it intervenes in all spheres of private and public life in accordance with religious precepts. ... In the Court's view, a political party whose actions seem to be aimed at introducing sharia in a State party to the Convention can hardly be regarded as an association complying with the democratic ideal that underlies the whole of the Convention."

124. The Court must not lose sight of the fact that in the past political movements based on religious fundamentalism have been able to seize political power in certain States and have had the opportunity to set up the model of society which they had in mind. It considers that, in accordance with the Convention's provisions, each Contracting State may oppose such political movements in the light of its historical experience.

125. The Court further observes that there was already an Islamic theocratic regime under Ottoman law. When the former theocratic regime was dismantled and the republican regime was being set up, Turkey opted for a form of secularism which confined Islam and other religions to the sphere of private religious practice. Mindful of the importance for survival of the democratic regime of ensuring respect for the principle of secularism in Turkey, the Court considers that the Constitutional Court was justified in holding that Refah's policy of establishing sharia was incompatible with democracy (see paragraph 40 above).

(c) Sharia and its relationship with the plurality of legal systems proposed by Refah

126. The Court will next examine the applicants' argument that the Chamber contradicted itself in holding that Refah supported introducing both a plurality of legal systems and sharia simultaneously.

It takes note of the Constitutional Court's considerations concerning the part played by a plurality of legal systems in the application of sharia in the history of Islamic law. These showed that sharia is a system of law applicable to relations between Muslims themselves and between Muslims and the adherents of other faiths. In order to enable the communities owing allegiance to other religions to live in a society dominated by sharia, a plurality of legal systems had also been introduced by the Islamic theocratic regime during the Ottoman Empire, before the Republic was founded.

127. The Court is not required to express an opinion in the abstract on the advantages and disadvantages of a plurality of legal systems. It notes, for the purposes of the present case, that – as the Constitutional Court observed – Refah’s policy was to apply some of sharia’s private-law rules to a large part of the population in Turkey (namely Muslims), within the framework of a plurality of legal systems. Such a policy goes beyond the freedom of individuals to observe the precepts of their religion, for example by organising religious wedding ceremonies before or after a civil marriage (a common practice in Turkey) and according religious marriage the effect of a civil marriage (see, *mutatis mutandis*, *Serif v. Greece*, no. 38178/97, § 50, ECHR 1999-IX). This Refah policy falls outside the private sphere to which Turkish law confines religion and suffers from the same contradictions with the Convention system as the introduction of sharia (see paragraph 125 above).

128. Pursuing that line of reasoning, the Court rejects the applicants’ argument that prohibiting a plurality of private-law systems in the name of the special role of secularism in Turkey amounted to establishing discrimination against Muslims who wished to live their private lives in accordance with the precepts of their religion.

It reiterates that freedom of religion, including the freedom to manifest one’s religion by worship and observance, is primarily a matter of individual conscience, and stresses that the sphere of individual conscience is quite different from the field of private law, which concerns the organisation and functioning of society as a whole.

It has not been disputed before the Court that in Turkey everyone can observe in his private life the requirements of his religion. On the other hand, Turkey, like any other Contracting Party, may legitimately prevent the application within its jurisdiction of private-law rules of religious inspiration prejudicial to public order and the values of democracy for Convention purposes (such as rules permitting discrimination based on the gender of the parties concerned, as in polygamy and privileges for the male sex in matters of divorce and succession). The freedom to enter into contracts cannot encroach upon the State’s role as the neutral and impartial organiser of the exercise of religions, faiths and beliefs (see paragraphs 91-92 above).

(d) The possibility of recourse to force

129. The Court takes into consideration under this heading the following remarks cited by the Constitutional Court and made by:

– Mr Necmettin Erbakan, on 13 April 1994, on the question whether power would be gained by violence or by peaceful means (whether the change would involve bloodshed or not – see paragraph 31 above);

– Mr Şevki Yılmaz, in April 1994, concerning his interpretation of jihad and the possibility for Muslims of arming themselves after coming to power (see paragraph 33 above);

– Mr Hasan Hüseyin Ceylan, on 14 March 1993, who insulted and threatened the supporters of a regime on the Western model (see paragraph 34 above);

– Mr Şükrü Karatepe, who, in his speech on 10 December 1996, advised believers to keep alive the rancour and hatred they felt in their hearts (see paragraph 36 above); and

– Mr İbrahim Halil Çelik, on 8 May 1997, who said he wanted blood to flow to prevent the closure of the theological colleges (see paragraph 37 above).

The Court also takes into account the visit by Mr Şevket Kazan, who was then the Minister of Justice, to a member of his party charged with incitement to hatred based on religious discrimination (see paragraph 38 above).

130. The Court considers that, whatever meaning is ascribed to the term “jihad” used in most of the speeches mentioned above (whose primary meaning is holy war and the struggle to be waged until the total domination of Islam in society is achieved), there was ambiguity in the terminology used to refer to the method to be employed to gain political power. In all of these speeches the possibility was mentioned of resorting “legitimately” to force in order to overcome various obstacles Refah expected to meet in the political route by which it intended to gain and retain power.

131. Furthermore, the Court endorses the following finding of the Chamber:

“74. ...

While it is true that [Refah’s] leaders did not, in government documents, call for the use of force and violence as a political weapon, they did not take prompt practical steps to distance themselves from those members of [Refah] who had publicly referred with approval to the possibility of using force against politicians who opposed them. Consequently, Refah’s leaders did not dispel the ambiguity of these statements about the possibility of having recourse to violent methods in order to gain power and retain it (see, *mutatis mutandis*, *Zana v. Turkey*, judgment of 25 November 1997, Reports 1997-VII, p. 2549, § 58).”

Overall examination of “pressing social need”

132. In making an overall assessment of the points it has just listed above in connection with its

examination of the question whether there was a pressing social need for the interference in issue in the present case, the Court finds that the acts and speeches of Refah's members and leaders cited by the Constitutional Court were imputable to the whole of the party, that those acts and speeches revealed Refah's long-term policy of setting up a regime based on sharia within the framework of a plurality of legal systems and that Refah did not exclude recourse to force in order to implement its policy and keep the system it envisaged in place. In view of the fact that these plans were incompatible with the concept of a "democratic society" and that the real opportunities Refah had to put them into practice made the danger to democracy more tangible and more immediate, the penalty imposed on the applicants by the Constitutional Court, even in the context of the restricted margin of appreciation left to Contracting States, may reasonably be considered to have met a "pressing social need".

(β) Proportionality of the measure complained of

133. After considering the parties' arguments, the Court sees no good reason to depart from the following considerations in the Chamber's judgment:

"82. ... The Court has previously held that the dissolution of a political party accompanied by a temporary ban prohibiting its leaders from exercising political responsibilities was a drastic measure and that measures of such severity might be applied only in the most serious cases (see the previously cited Socialist Party and Others v. Turkey judgment, p. 1258, § 51). In the present case it has just found that the interference in question met a 'pressing social need'. It should also be noted that after [Refah's] dissolution only five of its MPs (including the applicants) temporarily forfeited their parliamentary office and their role as leaders of a political party. The 152 remaining MPs continued to sit in Parliament and pursued their political careers normally. ... The Court considers in that connection that the nature and severity of the interference are also factors to be taken into account when assessing its proportionality (see, for example, Sürek v. Turkey (no. 1) [GC], no. 26682/95, § 64, ECHR 1999-IV)."

134. The Court also notes that the pecuniary damage alleged by the applicants was made up largely of a loss of earnings and is speculative in nature. In view of the low value of Refah's assets, their transfer to the Treasury can have no bearing on the proportionality of the interference in issue. Moreover, the Court observes that the prohibition barring three of the applicants, Mr Necmettin Erbakan, Mr Şevket Kazan and Mr Ahmet Tekdal, from engaging in certain types of political activity for a period of five years was temporary, and that, through their speeches and the stances they adopted in their capacity as the chairman and vice-chairmen of the party, they bear the main responsibility for Refah's dissolution.

It follows that the interference in issue in the present case cannot be regarded as disproportionate in relation to the aims pursued.

4. The Court's conclusion regarding Article 11 of the Convention

135. Consequently, following a rigorous review to verify that there were convincing and compelling reasons justifying Refah's dissolution and the temporary forfeiture of certain political rights imposed on the other applicants, the Court considers that those interferences met a "pressing social need" and were "proportionate to the aims pursued". It follows that Refah's dissolution may be regarded as "necessary in a democratic society" within the meaning of Article 11 § 2.

136. Accordingly, there has been no violation of Article 11 of the Convention.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLES 9, 10, 14, 17 AND 18 OF THE CONVENTION

137. The applicants further alleged the violation of Articles 9, 10, 14, 17 and 18 of the Convention. As their complaints concern the same facts as those examined under Article 11, the Court considers that it is not necessary to examine them separately.

III. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLES 1 AND 3 OF PROTOCOL No. 1

138. The applicants further submitted that the consequences of Refah's dissolution, namely the confiscation of its assets and their transfer to the Treasury, and the ban preventing its leaders from participating in elections, had entailed breaches of Articles 1 and 3 of Protocol No. 1.

139. The Court notes that the measures complained of by the applicants were only secondary effects of Refah's dissolution, which, as the Court has found, did not breach Article 11. Accordingly, there is no cause to examine separately the complaints in question.

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Holds that there has been no violation of Article 11 of the Convention;

2. Holds that it is not necessary to examine separately the complaints under Articles 9, 10, 14, 17 and 18 of the Convention and Articles 1 and 3 of Protocol No. 1.

(Omissis)

MURPHY C. IRLANDA⁴³
10 luglio 2003 – Sez. III – Ric. 44179/98
Pres. Ress, Caflich, Kūris, Tūrmen, Zupančič, Hedigan, Greve

* * *

Dispositivo:

– unanimità: nessuna violazione dell'art. 10

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(*Omissis*)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

7. The applicant was born in 1949 and lives in Dublin. He is a pastor attached to the Irish Faith Centre, a bible based Christian ministry in Dublin.

8. In early 1995 the Irish Faith Centre submitted an advertisement to an independent, local and commercial radio station for transmission. The text of the advertisement read as follows:

“What think ye of Christ? Would you, like Peter, only say that he is the son of the living God? Have you ever exposed yourself to the historical facts about Christ? The Irish Faith Centre are presenting for Easter week an hour long video by Dr Jean Scott Phd on the evidence of the resurrection from Monday 10th - Saturday 15th April every night at 8.30 and Easter Sunday at 11.30am and also live by satellite at 7.30pm.”

9. The radio station was prepared to broadcast the advertisement. However, in March 1995 the Independent Radio and Television Commission (“IRTC”) stopped the broadcast pursuant to Section 10(3) of the Radio and Television Act 1988 (“the 1988 Act”). This ruling did not affect the later transmission of the video by satellite.

10. The applicant applied for leave to take judicial review proceedings. He cited the IRTC and the Attorney General as respondents and submitted that the IRTC had wrongly construed Section 10(3) and, alternatively and mainly, that if the IRTC had correctly applied section 10(3) of the 1988 Act, that provision was unconstitutional.

11. By judgment delivered on 25 April 1997, the High Court found that the IRTC had not infringed section 10(3) of the 1988 Act. It further considered that the unspecified right to communicate guaranteed by Article 40(3)(1) of the Constitution was at issue since the advertisement had, as its principal purpose, the communication of information. However, it found that section 10(3) was a reasonable limitation on the right to communicate and that there were good reasons in the public interest for the ban.

12. In so concluding the High Court judge stated as follows:

“I think that it would have been reasonable for [Parliament] to take the view that in Irish society religious advertising on commercial radio might be undesirable in the public interest. ... It is sufficient, in my view, if there were good reasons in the public interest for the ban. Irish people with religious beliefs tend to belong to particular churches and that being so religious advertising coming from a different church can be offensive to many people and might be open to the interpretation of proselytising. Religion has been a divisive factor in Northern Ireland and this is something which [Parliament] may well have taken into account. ... a person listening to commercial radio is for all practical purposes compelled to listen to the advertisements. That being so, it is legitimate for any [Parliament] to have regard to the type of advertisements which might be permitted. The impugned Section enjoys the presumption of constitutionality. It is not obvious to me that a restriction on religious advertising is not a reasonable restriction in the interest of the common good on this particular form of exercise of the right to communicate.

Of course it has been suggested on behalf of the Applicant that a blanket restriction is not

⁴³ *Fattispecie*: il ricorrente lamentava una violazione della propria libertà religiosa e di espressione per essergli stato impedito di trasmettere via radio un annuncio pubblicitario a contenuto religioso.

proportional and that even if some restriction would be reasonable it would have to be less draconian. The absolute restriction according to the argument of Counsel for the Applicant infringes the doctrine of proportionality. I cannot accept this view. On the legislation as it stands there are very few limitations on the right to advertise and in that sense proportionality has already been taken into account. But at any rate, I do not think that one could subdivide religious advertising. Once a reasonable view can be put forward that religious advertising might be undesirable in the public interest, it would be impossible in practice to devise a wording that might have the effect of permitting certain alleged categories of innocuous religious advertising. It is the fact that the advertisement is directed towards a religious end and not some particular aspect of a religious end which might be potentially offensive to the public.”

13. The Supreme Court rejected the applicant's appeal by judgment dated 28 May 1998. The judgment began by noting that:

“One can best glean the policy of the Act of 1988 by looking at the three kinds of prohibited advertisement collectively. One might get a false impression by singling out one kind of banned advertisement and ignoring the others. All three kinds of banned advertisement relate to matters which have proved extremely divisive in Irish society in the past. [Parliament] was entitled to take the view that the citizens would resent having advertisements touching on these topics broadcast into their homes and that such advertisements, if permitted, might lead to unrest. Moreover, [Parliament] may well have thought that in relation to matters of such sensitivity, rich men should not be able to buy access to the airwaves to the detriment of their poorer rivals.”

14. The Supreme Court considered that religion was a private and a public affair and that the impugned provision was a restriction of the applicant's right freely to communicate and of his right to freedom of expression (Articles 40(3) and 40(6)(1) of the Constitution, respectively) which rights could be limited in the interests of the common good. The court cited with approval previous case-law which considered that the balance found by parliament between the individual rights and the common good should prevail:

“... unless it was oppressive to all or some of the citizens or unless there is no reasonable proportion between the benefit which the legislation will confer on the citizens or a substantial body of them and the interference with the personal rights of the citizen.”

15. The court went on to point out that the real question was whether the limitation imposed upon the various constitutional rights was proportionate to the purpose which parliament wished to achieve. Again quoting with approval previous case-law, it described the principle of proportionality as follows:

“In considering whether a restriction on the exercise of rights is permitted by the Constitution the courts in this country and elsewhere have found it helpful to apply the test of proportionality, a test which contains the notions of minimal restraints on the exercise of protected rights and the exigencies of the common good in a democratic society. This is a test frequently adopted by the European Court of Human Rights and by the Supreme Court of Canada in the following terms. The objective of the impugned provision must be of sufficient importance to warrant over-riding a constitutionally protected right. It must relate to concerns pressing and substantial in a free and democratic society. The means chosen must pass a proportionality test. They must (a) be rationally connected to the objective and not be arbitrary, unfair or based on irrational considerations; (b) impair the right as little as possible; and (c) be such that the effects on the rights are proportional to the objective.”

16. The Supreme Court found that section 10(3) of the 1988 Act complied with this test - the restriction was “minimalist”, the applicant had the right to advance his views in speech or writing or by holding assemblies or associating with persons of like mind as himself; he had no lesser right than any other citizen to appear on radio or television; and the only restriction placed upon his activities was that he could not advance his views by a paid advertisement on radio or television. As regards the blanket nature of the ban and the applicant's argument that it would have been possible to introduce a more selective administrative system whereby inoffensive religious advertisements would be permitted, the Supreme Court noted:

“No doubt this is true. But [parliament] may well have decided that it would be inappropriate to involve agents of the State in deciding which advertisements, in this sensitive area, would be likely to cause offence and which not.”

17. The Supreme Court went on to conclude that:

“It therefore appears to the court that the ban on religious advertising contained in section 10(3) of the 1988 Act is rationally connected to the objective of the legislation and is not arbitrary or unfair or based on irrational considerations. It does appear to impair the various constitutional rights referred to as little as possible and it does appear that its effects on those rights are proportional to the objective of the legislation.”

18. In any event, once the impugned provision was broadly within the competence of parliament and parliament had respected the principle of proportionality, the Supreme Court indicated that it was not

for it to interfere simply because it might have made a different decision. The presumption of constitutionality of the legislation had not therefore been rebutted and the applicant's appeal could not be allowed.

(Omissis)

THE LAW

ALLEGED VIOLATION OF ARTICLES 9 AND 10 OF THE CONVENTION

33. The applicant complains under Articles 9 and 10 about section 10(3) of the 1988 Act.

(Omissis)

B. The Court's assessment

1. Interference

60. The Court notes that the applicant maintained that the application of section 10(3) of the 1988 Act in his case interfered with his rights guaranteed by Articles 9 and Article 10 of the Convention. While arguing that there had been no interference with his rights under either Article, the Government's submissions to the Court were, for the most part, expressed in terms of Article 10 of the Convention.

61. The Court considers that the matter essentially at issue in the present case is the applicant's exclusion from broadcasting an advertisement, an issue concerning primarily the regulation of his means of expression and not his profession or manifestation of his religion. It recalls that Article 10 protects not only the content and substance of information but also the means of dissemination since any restriction on the means necessarily interferes with the right to receive and impart information (*Öztürk v. Turkey* [GC], no. 22479/93, § 49, ECHR 1999-VI). Accordingly, the Court is of the view that the applicant's complaint about the prohibition contained in section 10(3) of the 1988 Act falls to be examined under Article 10 of the Convention. Given the parties' submissions concerning the scope of that Article and the above-cited *Handyside* judgment (see, in particular, § 49), the Court reiterates that even expression which could be considered offensive, shocking or disturbing to the religious sensitivities of others falls within the scope of the protection of Article 10, the question for the Court being whether any restriction imposed on that expression complies with the provisions of that Article.

In addition, having regard to the fact that the applicant was prevented from broadcasting the advertisement as a result of the application of section 10(3) of the 1988 Act, there clearly has been an interference with his right to freedom of expression.

2. "Prescribed by law"

62. The parties did not dispute, and the Court considers it clear, that the prohibition applied to the applicant was set out in a clear and accessible manner in section 10(3) of the 1988 Act.

3. Legitimate aim

63. The Government maintained that the prohibition sought to ensure respect for the religious doctrines and beliefs of others so that the aims of the impugned provision were public order and safety together with the protection of the rights and freedoms of others.

While disputing the necessity of the statutory provision, the applicant did not directly contest that these aims had been pursued by the enactment of section 10(3) of the 1988 Act.

64. The Court does not see any reason to doubt that these were indeed the aims of the impugned legislation and considers that they constituted legitimate aims for the purposes of Article 10 § 2 of the Convention (the above-cited *Otto-Preminger-Institut* judgment, at § 47).

4. "Necessary in a democratic society"

(a) General principles

65. The Court recalls that freedom of expression constitutes one of the essential foundations of a democratic society. As paragraph 2 of Article 10 expressly recognises, however, the exercise of that freedom carries with it duties and responsibilities. Amongst them, in the context of religious beliefs, is the general requirement to ensure the peaceful enjoyment of the rights guaranteed under Article 9 to the holders of such beliefs including a duty to avoid as far as possible an expression that is, in regard to objects of veneration, gratuitously offensive to others and profane (the above-cited *Otto-Preminger-*

Institut judgment, §§ 46, 47 and 49).

66. No restriction on freedom of expression, whether in the context of religious beliefs or in any other, can be compatible with Article 10 unless it satisfies, inter alia, the test of necessity as required by the second paragraph of that Article. In examining whether restrictions to the rights and freedoms guaranteed by the Convention can be considered "necessary in a democratic society" the Court has, however, consistently held that the Contracting States enjoy a certain but not unlimited margin of appreciation (the above-cited *Wingrove* judgment, § 53).

67. In this latter respect, there is little scope under Article 10 § 2 of the Convention for restrictions on political speech or on debate of questions of public interest (see, mutatis mutandis, among many other authorities, *Lingens v. Austria*, judgment of 8 July 1986, Series A no. 103, § 42; *Castells v. Spain*, judgment of 23 April 1992, Series A no. 236, § 43; and *Thorgeir Thorgeirson v. Iceland*, judgment of 25 June 1992, Series A no. 239, § 63). However, a wider margin of appreciation is generally available to the Contracting States when regulating freedom of expression in relation to matters liable to offend intimate personal convictions within the sphere of morals or, especially, religion. Moreover, as in the field of morals, and perhaps to an even greater degree, there is no uniform European conception of the requirements of "the protection of the rights of others" in relation to attacks on their religious convictions. What is likely to cause substantial offence to persons of a particular religious persuasion will vary significantly from time to time and from place to place, especially in an era characterised by an ever growing array of faiths and denominations. By reason of their direct and continuous contact with the vital forces of their countries, State authorities are in principle in a better position than the international judge to give an opinion on the exact content of these requirements with regard to the rights of others as well as on the "necessity" of a "restriction" intended to protect from such material those whose deepest feelings and convictions would be seriously offended (the above-cited *Wingrove* judgment, at § 58).

The Court therefore observes that it is this margin of appreciation which distinguishes the present case from the above-cited case of *Vgt Verein gegen Tierfabriken v. Switzerland*. In the latter case, the Court considered that the advertisement prohibited concerned a matter of public interest to which a reduced margin of appreciation applied.

68. It is for the European Court to give a final ruling on the restriction's compatibility with the Convention and it will do so by assessing in the circumstances of a particular case, inter alia, whether the interference corresponded to a "pressing social need" and whether it was "proportionate to the legitimate aim pursued". Indeed, such supervision can be considered to be all the more necessary given the rather open-ended notion of respect for the religious beliefs of others and the risks of excessive interferences with freedom of expression under the guise of action taken against allegedly offensive material. In this regard, the scope of the restriction in the legislation is especially important. The Court's task in this case is therefore to determine whether the reasons relied on by the national authorities to justify the measures interfering with the applicant's freedom of expression are "relevant and sufficient" for the purposes of Article 10 § 2 of the Convention (the above-cited *Wingrove* judgment, §§ 53 and 58-59).

69. Moreover, it is recalled that the potential impact of the medium of expression concerned is an important factor in the consideration of the proportionality of an interference. The Court has acknowledged that account must be taken of the fact that the audio-visual media have a more immediate and powerful effect than the print media (*Jersild v. Denmark*, judgment of 23 September 1994, Series A no. 298, § 31).

(b) The application of those principles to the present case

70. The Court notes at the outset that the nature and purpose of the expression contained in the relevant advertisement accords with it being treated as religious, as opposed to commercial, expression even if the applicant purchased the relevant broadcasting time (*Barthold v. Germany*, judgment of 25 March 1985, Series A no. 90, § 58).

71. The main factor which the Government considered justified the impugned prohibition was the particular religious sensitivities in Irish society which they submitted were such that the broadcasting of any religious advertising could be considered offensive. The applicant agreed that Article 10 permitted restrictions of religious expression which would offend others' religious sensitivities but submitted that the Convention did not protect an individual from being exposed to a religious view simply because it did not accord with his or her own, noting that his advertisement was innocuous and completely inoffensive. In any event, he disputed the Government's assessment of contemporary religious sensitivities in Ireland.

72. The Court agrees that the concepts of pluralism, tolerance and broadmindedness on which any democratic society is based (the above-cited *Handyside* judgment, at § 49) mean that Article 10 does not, as such, envisage that an individual is to be protected from exposure to a religious view simply because it is not his or her own. However, the Court observes that it is not to be excluded that an expression, which is not on its face offensive, could have an offensive impact in certain circumstances. The question before

the Court is therefore whether a prohibition of a certain type (advertising) of expression (religious) through a particular means (the broadcast media) can be justifiably prohibited in the particular circumstances of the case.

73. Turning therefore to the country-specific religious sensitivities relied on by the Government, the Court has noted that the Minister identified, during the debate on the introduction of section 20(4) of the 1960 Act, the potential impact on religious sensitivities as justifying prudence in the context of the broadcasting of religious advertising and he drew a distinction between advertising time which was purchased and programming (paragraph 22 above). Section 20(4) was then applied to independent broadcasters through section 10(3) of the 1988 Act, the provision at issue in the present case. The Court has noted that, during the detailed debate on a proposed dilution of section 10(3) in April 1999, the Minister emphasised at some length the extreme sensitivity of the question of broadcasting of religious advertising in Ireland and the consequent necessity to proceed towards any proposed amendment of section 10(3) with care and on the basis of a full consideration of the issues and options (paragraphs 27-28 above).

Moreover, the domestic courts found that the Government were entitled to be prudent in this context. In particular, the High Court considered relevant the fact that religion had been a divisive issue in Northern Ireland. It further considered that Irish people with religious beliefs tended to belong to a particular church so that religious advertising from a different church might be considered offensive and open to the interpretation of proselytism. Indeed, the High Court pointed out that it was the very fact that an advertisement was directed towards a religious end which might have been potentially offensive to the public. The Supreme Court also emphasised that the three subjects highlighted by section 10(3) of the 1988 Act concerned subjects which had proven “extremely divisive in Irish society in the past” and it also agreed that the Government had been entitled to take the view that Irish citizens would resent having advertisements touching on these topics broadcast into their homes and that such advertisements could lead to unrest.

74. The Court has also observed that the impugned provision was designed to correspond, and was indeed limited, to these particular concerns and that the bounds of the prohibition are an important consideration in the assessment of its proportionality (see paragraph 68 above).

The prohibition concerned only the audio-visual media. The State was, in the Court's view, entitled to be particularly wary of the potential for offence in the broadcasting context, such media being accepted by this Court (see paragraph 69) and acknowledged by the applicant, as having a more immediate, invasive and powerful impact including, as the Government and the High Court noted, on the passive recipient. He was consequently free to advertise the same matter in any of the print media (including local and national newspapers) and during public meetings and other assemblies.

Moreover, the prohibition related only to advertising. This Court considers that this limitation reflects a reasonable distinction made by the State between, on the one hand, purchasing broadcasting time to advertise and, on the other, coverage of religious matters through programming (including documentaries, debates, films, discussions and live coverage of religious events and occasions). Programming is not broadcast because a party has purchased airtime and, as outlined by the Government, must be impartial, neutral and balanced, the objective value of which obligation the parties did not dispute. The applicant retained the same right as any other citizen to participate in programmes on religious matters and to have services of his church broadcast in the audio-visual media. Advertising, however, tends to have a distinctly partial objective: it cannot be, and is not, therefore subject to the above-outlined principle of impartiality and the fact that advertising time is purchased would lean in favour of unbalanced usage by religious groups with larger resources and advertising.

Consequently, other than advertisements in the broadcast media, the applicant's religious expression was not otherwise restricted.

75. Such considerations provide, in the Court's view, highly “relevant reasons” justifying the Irish State's prohibition of the broadcasting of religious advertisements.

76. The applicant, however, also maintained that these reasons were not “sufficient” and, in particular, that the State could have achieved its aims by a more limited prohibition and, indeed, that it should have gone further than the limited dilution of the prohibition contained in section 65 of the 2001 Act. However, the Court considers persuasive the Government's argument that a complete or partial relaxation of the impugned prohibition would sit uneasily with the nature and level of the religious sensitivities outlined above and with the principle of neutrality in the broadcast media.

77. In the first place, the Court would accept that a provision allowing one religion, and not another, to advertise would be difficult to justify and that a provision which allowed the filtering by the State or any organ designated by it, on a case by case basis, of unacceptable or excessive religious advertising would be difficult to apply fairly, objectively and coherently (the above-cited case of *United Christian Broadcasters Ltd v. the United Kingdom*). There is, in this context, some force in the

Government's argument that the exclusion of all religious groupings from broadcasting advertisements generates less discomfort than any filtering of the amount and content of such expression by such groupings.

The applicant suggested that such a filtering process is already applied through the application of the principle of neutrality to programmes and programming. However, and as the Court has noted above, the distinct nature of advertising and programming means that the regulatory tools employed for programming are not directly applicable to advertising. The applicant also referred to the fact that advertisements (other than those prohibited by the impugned provision) are already subjected to advertising standards control. The Court does not, however, consider that the same public sensitivities and issues of neutrality arise in the case of religious advertisements and those concerning, for example, commercial services, goods or products.

78. Secondly, the Court considers it reasonable for the State to consider it likely that even a limited freedom to advertise would benefit a dominant religion more than those religions with significantly less adherents and resources. Such a result would jar with the objective of promoting neutrality in broadcasting and, in particular, of ensuring a "level playing field" for all religions in the medium considered to have the most powerful impact.

79. Thirdly, the applicant did not dispute the Government's concern that allowing limited religious advertising would result in unequal consequences for the national and independent broadcasters.

80. Fourthly, while the State has, subsequent to the facts of the present case, diluted section 10(3) of the 1988 Act (through section 65 of the 2001 Act), the Minister's comments in April 1999 together with the limited nature of the 2001 amendment do not undermine, and indeed are consistent with, the State's view of the religious sensitivities in Ireland in 1988 and its understanding of the consequent necessity for full reflection and prudence when considering any evolution including a relaxation of the provisions of section 10(3) of the 1988 Act. In addition, the nature of the assessment required by section 65 of the 2001 Act (whether or not the advertisement amounted only to an announcement of the fact that a religious publication is for sale or that a religious event will take place) has been clearly chosen for its relatively objective and, consequently, uncontroversial nature.

81. Finally, and as to the parties' submissions concerning the existence of similar prohibitions on the broadcasting of religious advertising in other countries, the Court observes that there appears to be no clear consensus between the Contracting States as to the manner in which to legislate for the broadcasting of religious advertisements. Certain States have similar prohibitions (for example, Greece, Switzerland and Portugal), certain prohibit religious advertisements considered offensive (for example, Spain and see also Council Directive 89/552/EEC) and certain have no legislative restriction (the Netherlands). There appears to be no "uniform conception of the requirements of the protection of the rights of others" in the context of the legislative regulation of the broadcasting of religious advertising (see paragraph 67 above).

82. In the circumstances, and given the margin of appreciation accorded to the State in such matters, the Court considers that the State has demonstrated that there were "relevant and sufficient" reasons justifying the interference with the applicant's freedom of expression within the meaning of Article 10 of the Convention.

In consequence, it concludes that there has been no violation of the Convention.

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

Holds that there has been no violation of Article 10 of the Convention, under which Article the Court found the complaint was most appropriately considered.

(Omissis)

PARTI SOCIALISTE DE TURQUIE (STP) E ALTRI C. TURCHIA⁴⁴
12 novembre 2003 – Sez. II – Ric. 26482/95
Pres. Costa, Loucaides, Birsan, Jungwiert, Butkevych, Mularoni, Gölcüklü

* * *

Dispositivo :

– unanimità : violazione dell'art. 11; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo degli artt. 9, 10 e 14

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(*Omissis*)

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

7. Le premier requérant, le Parti socialiste de Turquie (Sosyalist Türkiye Partisi, ci-après le STP), était un parti politique dissous par un arrêt de la Cour constitutionnelle rendu le 30 novembre 1993. Les autres requérants en étaient les membres fondateurs.

(*Omissis*)

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 11 DE LA CONVENTION

24. Les requérants allèguent que la dissolution du STP a enfreint leur droit à la liberté d'association, garanti par l'article 11 de la Convention, qui se lit ainsi :

(*Omissis*)

c) « *Nécessaire dans une société démocratique* »

i. *Thèse des parties*

31. Les requérants soutiennent que le programme du STP faisait une analyse globale du monde actuel et du Moyen-Orient, non pas spécifiquement de la Turquie et du mouvement kurde, et qu'il mettait l'accent sur la coexistence volontaire des peuples et non la sécession d'un certain peuple, et qu'il n'invitait point « les citoyens à la violence, à la haine et à la discrimination ethnique ».

32. Ils font aussi valoir que le programme du STP défendait « le droit à l'autodétermination des peuples en général et le droit à préserver et développer leur langue et leur culture ainsi que la coexistence volontaire des peuples turc et kurde ».

33. Le Gouvernement fait observer que les objectifs contenus dans le programme du STP étaient de nature à inciter une partie de la population turque au soulèvement ainsi qu'à des activités illégales, telles que l'élaboration d'un nouvel ordre politique et de certaines lois incompatibles avec les principes constitutionnels de l'Etat turc.

34. Se référant à la décision de la Cour constitutionnelle allemande par laquelle celle-ci a rejeté l'argumentation du parti communiste selon laquelle tant que la Loi fondamentale est en vigueur les buts du marxisme-léninisme ne sont pas à l'ordre du jour au motif « qu'il ne suffit pas de proclamer qu'un tel but politique est éloigné parce qu'il ne peut être atteint dans un proche avenir », le Gouvernement souligne que le programme du STP exprimait clairement « un mépris à l'égard de l'ordre constitutionnel

⁴⁴ *Fattispecie*: il Partito ricorrente, sciolto dalla Corte costituzionale turca in virtù dei propositi anticostituzionali contenuti nel programma politico – in particolare, con riferimento all'autonomia da riconoscersi alla minoranza curda – lamentava la violazione del proprio diritto di libertà di associazione.

de la République de Turquie ».

35. Il fait valoir en outre qu'en invoquant une distinction entre les « peuple kurde et peuple turc » et qu'en se basant sur « le droit à l'autodétermination du peuple kurde », le STP essayait d'établir, au sein de la nation turque, une discrimination fondée sur l'appartenance ethnique. Cette approche, qui propose de créer une minorité basée sur l'origine ethnique au sein de la nation, est incompatible avec l'intégrité nationale. Or, cette dernière notion se fonde sur l'égalité des droits des citoyens sans aucune distinction. Le Gouvernement estime que, dans ces circonstances, la dissolution du STP était « nécessaire dans une société démocratique » et répondait à un besoin social impérieux, à savoir la sauvegarde de l'ordre public et des droits d'autrui.

ii. Appréciation de la Cour

36. La Cour rappelle que, malgré son rôle autonome et la spécificité de sa sphère d'application, l'article 11 doit s'envisager aussi à la lumière de l'article 10. La protection des opinions et la liberté de les exprimer constituent l'un des objectifs de la liberté de réunion et d'association consacrée par l'article 11. Il en va d'autant plus ainsi dans le cas de partis politiques, eu égard à leur rôle essentiel pour le maintien du pluralisme et le bon fonctionnement de la démocratie.

37. Aux yeux de la Cour, il n'est pas de démocratie sans pluralisme. C'est pourquoi la liberté d'expression consacrée par l'article 10 vaut, sous réserve du paragraphe 2, non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent (voir, parmi d'autres, *Handyside c. Royaume-Uni*, arrêt du 7 décembre 1976, série A n° 24, p. 23, § 49, et *Jersild c. Danemark*, arrêt du 23 septembre 1994, série A n° 298, p. 26, § 37). Etant donné que leurs activités prennent part à un exercice collectif de la liberté d'expression, les partis politiques peuvent déjà prétendre à la protection des articles 10 et 11 de la Convention (*Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, arrêt du 30 janvier 1998, Recueil des arrêts et décisions 1998-I, p. 17, §§ 42-43).

38. La Cour a déjà estimé qu'un parti politique peut mener campagne en faveur d'un changement de la législation ou des structures légales ou constitutionnelles de l'Etat à deux conditions : (1) les moyens utilisés à cet effet doivent être à tous points de vue légaux et démocratiques ; (2) le changement proposé doit lui-même être compatible avec les principes démocratiques fondamentaux. Il en découle nécessairement qu'un parti politique dont les responsables incitent à recourir à la violence ou proposent un projet politique qui ne respecte pas une ou plusieurs règles de la démocratie ou qui vise la destruction de celle-ci ainsi que la méconnaissance des droits et libertés qu'elle reconnaît, ne peut se prévaloir de la protection de la Convention contre les sanctions infligées pour ces motifs (*Yazar et autres c. Turquie*, nos 22723/93, 22724/93 et 22725/93, § 49, 9 avril 2002 ; voir aussi, *mutatis mutandis*, *Lawless c. Irlande*, arrêt du 1^{er} juillet 1961, série A n° 3, pp. 45-46, § 7 ; *Parti socialiste et autres c. Turquie*, arrêt du 25 mai 1998, Recueil 1998-III, pp. 1256-1257, §§ 46-47 ; *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie [GC]*, nos 41340/98, 42342/98, 41343/98 et 41344/98, § 98, CEDH 2003).

39. Par ailleurs, dans la recherche de la nécessité d'une ingérence dans une société démocratique, l'adjectif « nécessaire », au sens de l'article 11 § 2, implique un « besoin social impérieux ».

40. La Cour n'a point pour tâche de se substituer aux juridictions internes compétentes, mais de vérifier sous l'angle de l'article 11 les décisions qu'elles ont rendues en vertu de leur pouvoir d'appréciation. Il ne s'ensuit pas que la Cour doit se borner à rechercher si l'Etat défendeur a usé de ce pouvoir de bonne foi, avec soin et de façon raisonnable : il lui faut considérer l'ingérence litigieuse à la lumière de l'ensemble de l'affaire pour déterminer si elle était « proportionnée au but légitime poursuivi » et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent « pertinents et suffisants ». Ce faisant, la Cour doit se convaincre que les autorités nationales ont appliqué des règles conformes aux principes consacrés à l'article 11 et ce, de surcroît, en se fondant sur une appréciation acceptable des faits pertinents (voir, *mutatis mutandis*, *Ahmed et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 2 septembre 1998, Recueil 1998-VI, pp. 2377-2378, § 55, et *Goodwin c. Royaume-Uni*, arrêt du 27 mars 1996, Recueil 1996-II, pp. 500-501, § 40).

41. La Cour note d'emblée que le STP a été dissous avant même d'avoir pu entamer ses activités et que, dès lors, cette mesure a été ordonnée sur la seule base de son programme. A l'instar des autorités nationales, la Cour s'appuiera donc sur lui pour apprécier la nécessité de l'ingérence litigieuse.

42. Elle relève que la Cour constitutionnelle a considéré que le STP réclamait un droit à l'autodétermination pour les Kurdes et soutenait le droit de mener une « guerre d'indépendance ». En opérant, dans son programme, une distinction entre les nations kurde et turque, il aurait révélé son intention d'oeuvrer en faveur de la création de minorités, lesquelles menaceraient l'intégrité territoriale de l'Etat. C'est pourquoi la Constitution interdirait l'autodétermination autant que l'autonomie régionale.

43. La Cour relève que, lus ensemble, les passages en cause présentent un projet politique visant pour l'essentiel à établir, dans le respect des règles démocratiques, un ordre social englobant les peuples

turc et kurde. Selon le même programme, « les moyens de propagande seront utilisés, dans le processus de libération socialiste, en vue d'assurer la coexistence des peuples turc et kurde ». Il y est certes question aussi du droit à l'autodétermination des peuples ; toutefois, lus dans leur contexte, ces propos n'encouragent pas la séparation d'avec la Turquie (paragraphe 21 ci-dessus).

Aux yeux de la Cour, le fait qu'un tel projet politique passe pour incompatible avec les principes et structures actuels de l'Etat turc ne le rend pas contraire aux règles démocratiques. Il est de l'essence de la démocratie de permettre la proposition et la discussion de projets politiques divers, même ceux qui remettent en cause le mode d'organisation actuel d'un Etat, pourvu qu'ils ne visent pas à porter atteinte à la démocratie elle-même (voir Parti socialiste et autres, précité, p. 1257, § 47).

44. La Cour rappelle qu'eu égard au rôle essentiel des partis politiques pour le bon fonctionnement de la démocratie (voir Parti communiste unifié de Turquie et autres, précité, p. 17, § 25), les exceptions visées à l'article 11 appellent, à l'égard de partis politiques, une interprétation stricte, seules des raisons convaincantes et impératives pouvant justifier des restrictions à leur liberté d'association. Pour juger en pareil cas de l'existence d'une nécessité au sens de l'article 11 § 2, les Etats contractants ne disposent que d'une marge d'appréciation réduite, laquelle se double d'un contrôle européen rigoureux portant à la fois sur la loi et sur les décisions qui l'appliquent, y compris celles d'une juridiction indépendante (ibidem, p. 22, § 46).

45. A l'analyse, la Cour ne voit rien qui, dans le programme du STP, puisse passer pour un appel à la violence, au soulèvement ou à toute autre forme de rejet des principes démocratiques, ce qui est un élément essentiel à prendre en considération (voir, mutatis mutandis, Okçuoğlu c. Turquie [GC], n° 24246/94, § 48, 8 juillet 1999).

46. De l'avis de la Cour, l'une des principales caractéristiques de la démocratie réside dans la possibilité qu'elle offre de résoudre par le dialogue et sans recours à la violence les problèmes que rencontre un pays, et cela même quand ils dérangent. La démocratie se nourrit en effet de la liberté d'expression. Sous ce rapport, une formation politique ne peut se voir inquiétée pour le seul fait de vouloir débattre publiquement du sort d'une partie de la population d'un Etat et se mêler à la vie politique de celui-ci afin de trouver, dans le respect des règles démocratiques, des solutions qui puissent satisfaire tous les acteurs concernés (voir Parti communiste unifié de Turquie et autres, précité, § 57). Or, à en juger par son programme, tel était bien l'objectif du STP dans ce domaine.

47. Certes, on ne saurait exclure que le programme politique d'un parti cache des objectifs et intentions différents de ceux qu'il affiche publiquement. Pour s'en assurer, il faut comparer le contenu dudit programme avec les actes et prises de position de son titulaire (voir Parti communiste unifié de Turquie et autres, précité, p. 27, § 58, et Parti socialiste et autres, précité, pp. 1257-1258, § 48).

48. Or en l'espèce, le programme du STP n'aurait guère pu se voir démenti par de quelconques actions concrètes car, dissous dès sa fondation, le parti n'a pas même eu le temps d'en mener. Il s'est ainsi fait sanctionner pour un comportement relevant uniquement de l'exercice de la liberté d'expression.

49. La Cour est prête aussi à tenir compte des circonstances entourant les cas soumis à son examen, en particulier des difficultés liées à la lutte contre le terrorisme (voir, parmi d'autres, Irlande c. Royaume-Uni, arrêt du 18 janvier 1978, série A n° 25, pp. 9 et suiv., §§ 11 et suiv., et Aksoy c. Turquie, arrêt du 18 décembre 1996, Recueil 1996-VI, pp. 2281 et 2284, §§ 70 et 84). Toutefois, en l'espèce, elle ne voit pas d'éléments lui permettant de conclure, en l'absence de toute activité du STP, à une quelconque responsabilité de celui-ci pour les problèmes que pose le terrorisme en Turquie.

50. En conséquence, une mesure aussi radicale que la dissolution immédiate et définitive du STP, prononcée avant même ses premières activités, apparaît disproportionnée au but visé et, partant, non nécessaire dans une société démocratique.

51. Il y a donc eu violation de l'article 11 de la Convention.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DES ARTICLES 9, 10 ET 14 DE LA CONVENTION

52. Les requérants allèguent également une violation des articles 9, 10 et 14 de la Convention. Leurs griefs portant sur les mêmes faits que ceux examinés sur le terrain de l'article 11, la Cour juge inutile de les examiner séparément.

(Omissis)

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. Dit qu'il y a eu violation de l'article 11 de la Convention ;

2. Dit qu'il n'y a pas lieu de rechercher s'il y a eu violation des articles 9, 10 et 14 de la Convention ;

3. Rejette la demande de satisfaction équitable au titre du dommage subi par le STP ;
4. Dit que le constat d'une violation fournit en soi une satisfaction équitable suffisante pour le dommage moral subi par les autres requérants ;
5. Dit
 - a) que l'Etat défendeur doit verser à l'ensemble des requérants, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, une somme globale de 10 000 EUR (dix mille euros) pour frais et dépens, plus tout montant pouvant être dû au titre de la taxe sur la valeur ajoutée ou toutes autres charges fiscales exigibles au moment du versement, à convertir en livres turques au taux applicable à la date du règlement ;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ce montant sera à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne, applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;
6. Rejette la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

(Omissis)

PALAU-MARTINEZ C. FRANCIA⁴⁵
16 dicembre 2003 – Sez. II – Ric. 64927/01
Pres. Baka, Costa, Gaukur Jörundsson, Jungwiert, Butkevych, Thomassen,
Ugrekhelidze

* * *

Dispositivo :

- 6 voti contro 1 : violazione dell'art. 8 in combinato disposto con l'art. 14; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 8 considerato isolatamente
- unanimità: non necessità di esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 6.1 e dell'art. 9, considerato isolatamente o in combinato disposto con l'art. 14

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: Thomassen

* * *

(*Omissis*)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

7. The applicant is a French citizen who was born in 1963 and lives in Alcira, near Valencia (Spain).

8. The applicant married in January 1983. She and her husband had two children, born in 1984 and 1989.

9. In August or September 1994 the applicant's husband left the matrimonial home and moved in with his mistress. In December 1994 the applicant petitioned for divorce.

10. By a judgment of 5 September 1996, the Nîmes tribunal de grande instance ruled on the divorce petition. It found, firstly, that a reading of the submitted documents had not established that the applicant's membership of the Jehovah's Witnesses had been the cause of the break-down in the couple's relationship, but that it had been attested that her husband had left the matrimonial home to live with his mistress, and had also prevented the applicant from working in the pizzeria they ran. Accordingly, it granted the divorce, attributing fault to the husband alone.

11. With regard to the children, the court decided that they would reside with their mother in Spain and that parental responsibility would be exercised jointly. The father was to have visiting and residence rights on an unrestricted basis and, in the absence of agreement, during the whole of the children's school holidays, provided that he collected them himself and escorted them back to their mother's home. It set the amount of the father's maintenance payments at 1,500 French francs (FRF) per month and per child.

(*Omissis*)

13. The Nîmes Court of Appeal delivered judgment on 14 January 1998. It upheld the judgment with regard to the divorce pronouncement and awarded the applicant a complementary allowance of FRF 1,500 per month for three years. With regard to the children's place of residence, the court found as follows:

“The two under-age children, C., aged 13, and M., aged 8, currently live with their father in Aigues-Mortes, where they attend school.

This is a de facto situation which has been brought about by the father, who, contrary to the provisions of the appealed judgment, failed to return the children to their mother's home at the end of the summer holidays.

In justifying his behaviour, R. claims that he has acted in the children's interests, in order to remove them from the detrimental influence of their mother and her circle, who oblige them to practice the

⁴⁵ *Fattispecie*: la ricorrente, testimone di Geova, lamentava una violazione dei propri diritti poiché in seguito al divorzio le era stato negato di convivere con i figli minori anche in ragione della sua appartenenza religiosa.

religion known as 'the Jehovah's Witnesses'.

Furthermore, R. has submitted a letter from child C., expressing the latter's wish to remain with his father, together with a medical certificate drawn up by Doctor D., a psychiatrist, on 7 January 1997, which states that child C. 'experiences his mother's prohibitions, via the Jehovah's Witnesses, as distressing and frustrating' and that 'child M. suffers from the religious constraints imposed on him and expressed a wish to live in Aigues-Mortes with his father as far back as the beginning of 1997'.

Finally, numerous other witness statements testified to the children's expressed wish not to return to Spain.

S raphine Palau-Martinez does not deny that she is a Jehovah's Witness or that the two children were being brought up in accordance with the precepts of this religion.

Admittedly, she has submitted numerous statements attesting to her affection for her children and showing that she provides for their well-being, and has filed group photographs in which her children appear happy.

Taken together, however, the submitted documents are not inconsistent with the arguments of R., who does not wish to deny the mother's maternal attributes but restricts himself to criticising the strict upbringing received by the children on account of their mother's religious convictions.

The rules regarding child-rearing imposed by the Jehovah's Witnesses on their followers' children are open to criticism mainly on account of their strictness and intolerance and the obligation on children to proselytise.

It is in the children's interests to be free from the constraints and prohibitions imposed by a religion whose structure resembles that of a sect.

There is no reason to order a social inquiry report which, in the present circumstances, would serve only to unsettle the children.

In the light of the above analysis, the Court considers that, contrary to the lower court's decision, the two under-age children's place of residence should be their father's home, but that parental responsibility should continue to be exercised jointly.

Should no agreement be reached [between the parents], S raphine Palau-Martinez will enjoy free right of access and the right to have the children to stay:

- for the whole of the February and All Saints holidays;
- for one month during the summer holidays;
- for half of the Easter and Christmas holidays, when it will be for the mother to collect the children from the father's home and for the latter to collect them from the mother's home; ..."

(Omissis)

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 8 OF THE CONVENTION TAKEN ALONE AND IN CONJUNCTION WITH ARTICLE 14

17. The applicant complained firstly that the residence order stating that the children should live with their father had infringed her right to respect for her private and family life and had been discriminatory. She relied on Articles 8 and 14 of the Convention, the relevant parts of which provide as follows:

(Omissis)

A. Alleged violation of Article 8 taken in conjunction with Article 14

(Omissis)

29. The Court reiterates that Article 14 of the Convention complements the other substantive provisions of the Convention and the Protocols. It has no independent existence since it has effect solely in relation to "the enjoyment of the rights and freedoms" safeguarded by those provisions. Although the application of Article 14 does not presuppose a breach of those provisions – and to this extent it is autonomous – there can be no room for its application unless the facts at issue fall within the ambit of one or more of the latter (see, among many other authorities, *Van Raalte v. the Netherlands*, judgment of 21 February 1997, Reports of Judgments and Decisions 1997-I, p. 184, § 33, and *Camp and Bourimi v. the Netherlands*, no. 28369/95, § 34, ECHR 2000-X).

30. The Court notes at the outset that, in the instant case, the two children had been living with

their mother for almost three and a half years, ever since their father had left the family home, when the judgment by the Nîmes Court of Appeal established residence at their father's home. Accordingly, the Court considers that this judgment constitutes interference with the applicant's right to respect for her family life and cannot be regarded merely as the judicial intervention necessary in any divorce, as the Government submitted. The case therefore falls within the ambit of Article 8 of the Convention (see Hoffmann, cited above, p. 58, § 29).

31. Further, different treatment is discriminatory, for the purposes of Article 14, if it "has no objective and reasonable justification", that is, if it does not pursue a "legitimate aim" or if there is not a "reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised". Moreover, the Contracting States enjoy a certain margin of appreciation in assessing whether and to what extent differences in otherwise similar situations justify a different treatment (see *Karlheinz Schmidt v. Germany*, judgment of 18 July 1994, Series A no. 291-B, pp. 32-33, § 24, and *Camp and Bourimi*, cited above, § 37).

32. The Court must therefore first examine whether the applicant can claim to have received different treatment.

33. In reversing the first-instance judgment and establishing the children's residence at their father's home, the Court of Appeal ruled on the conditions in which the applicant and her ex-husband respectively were raising their children.

34. To do this, the Court of Appeal had before it, on the one hand, a letter written by one of the children and submitted by the father, "expressing [the child's] wish to remain with his father" and a medical certificate from a psychiatrist, drawn up in January 1997, stating that child C. "experiences his mother's prohibitions, via the Jehovah's Witnesses, as distressing and frustrating", and that "child M. suffers from the religious constraints imposed on him and expressed a wish to live in Aigues-Mortes with his father as far back as the beginning of 1997". The Court of Appeal also mentioned "numerous statements" submitted to the court which testified to the children's wish not to return to Spain.

35. On the other hand, the applicant had filed with the Court of Appeal "numerous statements attesting to her affection for her children and showing that she provides for their well-being" and "group photographs in which her children appear happy".

36. The Court of Appeal considered that, taken as a whole, the documents submitted by the mother "[were] not inconsistent with the arguments of R., who [did] not wish to deny the mother's maternal attributes, but [restricted] himself to criticising the strict upbringing received by the children on account of their mother's religious convictions".

37. It appears from the remainder of the judgment that the Court of Appeal attached decisive importance to the applicant's religion.

Having noted that the applicant "does not deny that she is a Jehovah's Witness or that the two children were being brought up in accordance with the precepts of this religion", the Court of Appeal ruled as follows:

"The rules regarding child-rearing imposed by the Jehovah's Witnesses on their followers' children are open to criticism mainly on account of their strictness and intolerance and the obligation on children to proselytise.

It is in the children's interests to be free from the constraints and prohibitions imposed by a religion whose structure resembles that of a sect."

38. There is therefore no doubt, in the Court's view, that the Court of Appeal treated the parents differently on the basis of the applicant's religion, on the strength of a harsh analysis of the principles regarding child-rearing allegedly imposed by this religion.

39. Such a difference in treatment is discriminatory in the absence of an "objective and reasonable justification", that is, if it is not justified by a "legitimate aim" and if there is no "reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised" (see, among other authorities, *Darby v. Sweden*, judgment of 23 October 1990, Series A no. 187, p. 12, § 31, and Hoffmann, cited above, p. 59, § 33).

40. The Court is of the opinion that the aim pursued in the instant case, namely protection of the children's interests, is legitimate.

41. It remains to be determined whether there was a reasonably proportionate relationship between the means employed, namely establishing the children's residence at their father's home, and the legitimate aim sought.

42. The Court notes firstly that the Court of Appeal, in the two paragraphs of its judgment cited above, asserted only generalities concerning Jehovah's Witnesses.

It notes the absence of any direct, concrete evidence demonstrating the influence of the applicant's religion on her two children's upbringing and daily life and, in particular, of the reference which the Government alleged was made in the Court of Appeal's judgment to the fact that the applicant took her

children with her when attempting to spread her religious beliefs. In this context, the Court cannot accept that such evidence is constituted by the Court of Appeal's finding that the applicant "does not deny that she is a Jehovah's Witness or that the two children were being brought up in accordance with the precepts of this religion".

It further notes that the Court of Appeal did not consider it necessary to grant the applicant's request for a social inquiry report, a common practice in child custody cases; such an inquiry would no doubt have provided tangible information on the children's lives with each of their parents and made it possible to ascertain the impact, if any, of their mother's religious practice on their lives and upbringing during the years following their father's departure when they had lived with her. Accordingly, the Court considers that the Court of Appeal ruled in abstracto and on the basis of general considerations, without establishing a link between the children's living conditions with their mother and their real interests. Although relevant, that reasoning was not in the Court's view sufficient.

43. In those circumstances, the Court cannot conclude that there was a reasonably proportionate relationship between the means employed and the legitimate aim pursued. There has accordingly been a violation of Article 8 of the Convention taken in conjunction with Article 14.

B. Alleged violation of Article 8 taken alone

44. In view of the conclusion reached in the preceding paragraph, the Court does not consider it necessary to rule on the allegation of a violation of Article 8 taken alone, the arguments advanced in this respect having already been examined in respect of Article 8 taken in conjunction with Article 14.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 6 § 1 OF THE CONVENTION AND ARTICLE 9 TAKEN ALONE OR IN CONJUNCTION WITH ARTICLE 14

45. The applicant complained that she had not had a fair hearing within the meaning of Article 6 § 1 of the Convention, in that the Court of Appeal had refused to order a social inquiry report. She also claimed that there had been interference with her freedom of religion within the meaning of Article 9, that this interference was discriminatory within the meaning of Article 9 taken in conjunction with Article 14, and referred in the submissions in support of her arguments to Article 2 of Protocol No. 1.

46. The Court considers that no separate issue arises under Article 6 or Article 9 taken alone or in conjunction with Article 14, or under Article 2 of Protocol No. 1, since the factual circumstances relied on are the same as those for the complaint under Article 8 taken in conjunction with Article 14, of which a violation has been found.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT

1. Holds by six votes to one that there has been a violation of Article 8 of the Convention taken in conjunction with Article 14;
2. Holds by six votes to one that it is unnecessary to rule on the alleged violation of Article 8 taken alone;
3. Holds unanimously that no separate issue arises under Article 6 § 1 of the Convention and Article 9 taken alone or in conjunction with Article 14;
4. Holds unanimously
 - (a) that the respondent State is to pay the applicant, within three months from the date on which the judgment becomes final according to Article 44 § 2 of the Convention, the following sums:
 - (i) EUR 10,000 (ten thousand euros) in respect of non-pecuniary damage;
 - (ii) EUR 4,125 (four thousand one hundred and twenty-five euros) in respect of costs and expenses;
 - (iii) any tax chargeable on these sums;
 - (b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amounts at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;
5. Dismisses unanimously the remainder of the applicant's claim for just satisfaction.

(Omissis)

VERGOS C. GRECIA⁴⁶

24 giugno 2004 – Sez. I – Ric. 65501/01

Pres. Lorenzen, Rozakis, Bonello, Tulkens, Vajić, Botoucharova, Zagrebelsky

* * *

Dispositivo:

– unanimità: nessuna violazione dell'art. 9; violazione dell'art. 6.1

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(*Omissis*)

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

7. Le requérant est né en 1927 et résidant à Petres Amyndaïou Florinis.

8. Le requérant fait partie de la communauté religieuse des « Chrétiens Orthodoxes Véritables (« COV »), adeptes du calendrier julien pour les fêtes religieuses (« paleoimerologites »).

9. Le 28 juin 1991, il déposa auprès du service de l'aménagement du territoire de Florina une requête sollicitant l'autorisation de construire une maison de prière de 80 m² pour les COV sur un terrain de 400 m² lui appartenant. Selon le requérant, la requête était accompagnée de tous les documents pertinents qui prouvaient que le terrain était adapté pour une telle construction et que toutes les conditions légales étaient remplies. Toutefois, ce service refusa - et refuse encore -, sous divers prétextes selon le requérant, de lui délivrer l'autorisation.

10. Par un avis du 11 novembre 1991, le service pour la protection des monuments préhistoriques et classiques d'Edessa déclara ne pas s'opposer à la construction de la maison de prière. Toutefois, le 20 novembre 1991, le préfet de Florina prit une décision « suspendant les permis de construire intra - et extra - murs de la localité Petres Florines pour des raisons de protection des antiquités ». Le 24 janvier 1992, le service de l'aménagement du territoire de Florina rejeta la requête du requérant en se fondant sur ladite décision du préfet.

11. Le 10 septembre 1992, le service de l'aménagement du territoire de Florina écrivit au ministère compétent en soulignant que « pour les lieux de culte des paleoimerologites, comme pour ceux de l'Eglise Orthodoxe de Grèce, avant d'accorder un permis de construire, il faudrait suivre la procédure visant à la délimitation de l'espace car le plan d'aménagement du territoire ne le prévoyait pas ». Le 22 décembre 1992, le ministère confirma que pour la construction des lieux de culte des paleoimerologites, seules les dispositions de l'aménagement du territoire entraient en ligne de compte.

12. Le 2 novembre 1993, le même service informa le requérant que pour obtenir le permis de construire, il devait procéder à la « délimitation de l'espace », conformément aux dispositions des articles 29 du décret du 16 août 1923 et 2 § 21 de la loi n° 1577/1985.

13. Le 10 décembre 1994, le requérant déposa auprès de la mairie de Petres une requête pour la « délimitation de l'espace ».

14. Par une décision n° 25/1995, notifiée au requérant le 28 mai 1995, la mairie de Petres rejeta la requête susmentionnée. La décision relevait qu'aucun habitant de la commune, autre que le requérant, n'appartenait à la communauté des COV, que la construction d'une telle maison de prière pouvait exacerber le sentiment religieux des autres chrétiens et créer des troubles, qu'une telle maison de prière existait déjà dans une commune voisine et que le terrain proposé n'était pas approprié pour cette construction.

15. Le 30 mai 1995, le requérant exerça un recours contre cette décision devant la commission établie en vertu de l'article 18 de la loi 2218/1994, mais celle-ci rejeta le recours comme tardif, au motif que la décision attaquée avait été déjà publiée par voie d'affichage à la mairie le 5 mai 1995 et par conséquent que le délai de recours de dix jours, prévu par l'article 47 § 2 de la loi 2218/1994, n'était pas respecté.

16. Le 19 juillet 1995, le requérant saisit le Conseil d'Etat d'un recours en annulation des décisions

⁴⁶ *Fattispecie*: il ricorrente, in seguito al diniego da parte delle autorità competenti di costruire una casa di preghiera su un terreno di sua proprietà, lamentava violazioni della libertà religiosa e del diritto a ricevere tutela giurisdizionale.

susmentionnées. Il se fondait sur la Constitution grecque et l'article 9 de la Convention européenne des Droits de l'Homme et soutenait en outre que le quatrième motif de rejet de sa demande par la mairie n'était pas motivé car il ne précisait pas en quoi le terrain proposé n'était pas adapté à la construction d'une maison de prière. Le requérant précisait que lui-même et les membres de sa famille, mais aussi d'autres fidèles, souhaitaient la création de la maison de prière à Petres car le transport à la ville voisine de Amyndaion était problématique en hiver en raison du froid et des chutes de neige.

17. L'audience fut fixée au 8 janvier 1996, mais fut ajournée d'office aux 4 mars, 7 octobre, 4 novembre 1996, 3 février et 17 mars 1997.

18. Le 31 mars 1997, la sixième chambre du Conseil d'Etat se déclara incompétente et renvoya l'affaire devant la cinquième chambre, composée de cinq membres (arrêt n° 1318/1997).

19. L'audience, initialement fixée au 24 septembre 1997 fut ajournée aux 4 février et 4 mars 1998. Par une décision du 5 octobre 1998, celle-ci renvoya l'affaire devant sa formation de sept juges, car il y avait contradiction quant au caractère exécutoire de la décision de la mairie.

20. L'audience eut lieu le 13 janvier 1999. Le 5 juillet 2000, le Conseil d'Etat rejeta le recours, au motif que le requérant était le seul adepte des COV à Petres et que, par conséquent, il n'existait pas de besoin social justifiant la modification du plan d'aménagement du territoire pour autoriser l'érection d'une maison de prière. En particulier, le Conseil d'Etat considéra que la maison de prière que le requérant souhaitait construire était un bâtiment d'utilité publique et, en vertu du décret du 16 août 1923, la construction de tels bâtiments était interdite sur des sites pour lesquels le plan d'aménagement du territoire ne prévoyait pas une telle destination. La construction de la maison de prière nécessitait alors la modification du plan d'aménagement du territoire et pour les communes de moins de 2000 habitants comme Petres, l'avis préalable de la mairie. Le Conseil d'Etat nota également que le requérant n'avait pas contesté la conclusion de la mairie selon laquelle aucun autre habitant de la commune n'appartenait à la communauté des COV (arrêt n° 2308/2000).

(Omissis)

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 9 DE LA CONVENTION

26. Le requérant allègue que le refus de l'administration de modifier l'aménagement du territoire de sa ville afin de lui accorder un permis de construction d'une maison de prière destinée aux adeptes de l'ancien calendrier julien résidant dans sa commune sur un terrain lui appartenant constitue une atteinte à sa liberté de religion. Il invoque l'article 9 de la Convention, aux termes duquel :

(Omissis)

B. Appréciation de la Cour

1. Principes généraux

32. La Cour note que le refus de la mairie de Petres de « délimiter l'espace » pour l'érection de la maison de prière du requérant s'analyse en une ingérence dans l'exercice de son droit à la « liberté de manifester sa religion (...) par le culte (...) et l'accomplissement des rites ». Pareille immixtion méconnaît l'article 9 de la Convention sauf si elle est « prévue par la loi », dirigée vers un ou des objectifs légitimes au regard du paragraphe 2 et « nécessaire dans une société démocratique », pour les atteindre. La Cour relève que le refus susmentionné était fondé sur les dispositions du décret du 16 août 1923 relatif aux plans d'aménagement du territoire de villes et villages et à la construction, telles qu'interprétées par le Conseil d'Etat lorsqu'il s'agit de les appliquer en matière d'érection de maisons de prière. Il était, donc, « prévu par la loi ». La Cour se déclare aussi prête à admettre que le refus poursuivait un but légitime : la protection de l'ordre public et des droits et libertés d'autrui.

33. En ce qui concerne la « nécessité dans une société démocratique », la Cour rappelle que selon sa jurisprudence constante, la liberté de pensée, de conscience et de religion représente l'une des assises d'une société démocratique au sens de la Convention. Si la liberté de religion relève d'abord du for intérieur, elle implique également celle de manifester sa religion individuellement et en privé, ou de manière collective, en public et dans le cercle de ceux dont on partage la foi. L'article 9 de la Convention énumère diverses formes que peut prendre la manifestation d'une religion ou conviction, à savoir le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites. Néanmoins, il ne protège pas n'importe quel acte motivé ou inspiré par une religion ou conviction (*Cha'are Shalom Ve Tsedek c. France* [GC], n° 27417/95, § 73, CEDH 2000-VII ; *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie* [GC], n° 30985/96, § 60, CEDH 2000-

XI ; Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldavie, n° 45701/99, § 117, CEDH 2001-XII).

34. La Cour rappelle aussi qu'en principe le droit à la liberté de religion tel que l'entend la Convention exclut l'appréciation de la part de l'Etat de la légitimité des croyances religieuses ou des modalités d'expression de celles-ci (Manoussakis et autres c. Grèce, arrêt du 26 septembre 1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-IV, p. 1365, § 47). Par conséquent, lorsque l'exercice du droit à la liberté de religion ou d'un de ses aspects est soumis, selon la loi interne, à un système d'autorisation préalable, l'intervention dans la procédure d'octroi de l'autorisation d'une autorité ecclésiastique reconnue ne saurait se concilier avec les impératifs du paragraphe 2 de l'article 9 (voir, mutatis mutandis, Pentidis et autres c. Grèce, arrêt du 9 juin 1997, Recueil 1997-III).

35. En outre, la Cour reconnaît aux Etats parties à la Convention une certaine marge d'appréciation pour juger de l'existence et de l'étendue de la nécessité d'une ingérence, mais cette marge d'appréciation va de pair avec un contrôle européen portant à la fois sur la loi et sur les décisions qui l'appliquent. La tâche de la Cour consiste à rechercher si les mesures prises au niveau national se justifient dans leur principe et sont proportionnées (Manoussakis et autres c. Grèce, précité, § 44). Pour délimiter l'ampleur de cette marge d'appréciation en l'espèce, la Cour doit tenir compte de l'enjeu, à savoir la nécessité de maintenir un véritable pluralisme religieux, inhérent à la notion de société démocratique (Kokkinakis c. Grèce, arrêt du 25 mai 1993, série A n° 260-A, p. 17, § 31). De même, il convient d'accorder un grand poids à cette nécessité lorsqu'il s'agit de déterminer, comme l'exige le paragraphe 2 de l'article 9, si l'ingérence répond à un « besoin social impérieux » et si elle est « proportionnée au but légitime visé » (voir, mutatis mutandis, parmi beaucoup d'autres, Wingrove c. Royaume-Uni, arrêt du 25 novembre 1996, Recueil 1996-V, p. 1956, § 53). Dans l'exercice de son pouvoir de contrôle, la Cour doit considérer l'ingérence litigieuse sur la base de l'ensemble du dossier (Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldavie, précité, § 119).

2. Application en l'espèce

36. En l'occurrence, la Cour note que la mairie de Petres rejeta la demande du requérant pour un certain nombre des motifs dont le fait qu'aucun habitant de la commune, sauf le requérant, n'appartenait à la communauté des COV. Le Conseil d'Etat estima, par la suite, que seul ce motif était pertinent pour fonder la légalité de la décision de la mairie. Le Conseil d'Etat affirma qu'il n'existait pas un « besoin social » de modifier le plan d'urbanisme afin de construire une église des COV, car une telle communauté n'existait pas en nombre suffisant dans la commune de Petres.

37. La Cour rappelle qu'elle a déjà examiné la compatibilité avec l'article 9 de la Convention des dispositions législatives du droit interne grec soumettant l'érection d'un lieu de culte à une autorisation préalable de l'administration. Ainsi, dans l'affaire Manoussakis c. Grèce, (arrêt précité), la Cour avait conclu à la violation de l'article 9 car elle avait constaté que les autorités grecques avaient tendance à se servir des potentialités de la loi pertinente de manière à imposer des conditions rigides, voire prohibitives, à l'exercice de certains cultes, non orthodoxes, notamment en posant des obstacles à l'érection des maisons de prière par les témoins de Jéhovah.

38. Cependant, la présente affaire se distingue nettement de l'affaire Manoussakis. En premier lieu, la haute juridiction administrative releva que la maison de prière que le requérant souhaitait construire était un bâtiment d'utilité publique et, en vertu du décret du 16 août 1923, la construction de tels bâtiments était interdite sur des sites pour lesquels le plan d'aménagement du territoire ne prévoyait pas une telle destination. La construction de la maison de prière nécessitait alors la modification du plan d'aménagement du territoire. Il résulte que, dans le cas d'espèce, le requérant n'a pas sollicité la mise en œuvre par l'administration d'un droit lié à l'exercice de sa liberté de religion, préalablement reconnu de manière positive par la législation interne. Son terrain n'était pas susceptible d'avoir n'importe quelle destination. Le requérant demanda ainsi, au nom de l'exercice de sa liberté de culte, une dérogation aux règles pré-établies sur l'aménagement du territoire de sa bourgade.

39. En deuxième lieu, en l'occurrence, la requête d'ériger une église n'émanait pas des témoins de Jéhovah, mais d'un adepte des paleoimerologites considérés comme des orthodoxes, même s'ils ne dépendent pas de l'Eglise de Grèce. Depuis l'arrêt n° 144/1991 du Conseil d'Etat, les dispositions législatives qui s'appliquent aux communautés non orthodoxes cessèrent de s'appliquer aux paleoimerologites, dont l'érection d'églises était désormais soumise aux seules dispositions du droit d'urbanisme, tel le décret du 16 août 1923. Par conséquent, dans la présente affaire la pratique administrative visant directement la limitation des activités des confessions non orthodoxes n'est pas en cause. Bien au contraire, il s'agit de la conformité de l'article 9 de la Convention avec les dispositions de droit commun portant sur les conditions de modification du plan d'aménagement du territoire aux fins de construction d'un bâtiment d'utilité publique, telles qu'elles ont été interprétées par la haute juridiction administrative grecque.

40. Il résulte que dans le cas d'espèce, et à la différence de l'affaire Manoussakis, la Cour est appelée à se prononcer sur la compatibilité avec la Convention de l'interprétation d'une loi *prima facie* neutre

à l'égard de l'exercice de la liberté de culte (voir, ci-dessus le droit et la pratique internes et internationaux pertinents). La question particulière qui se pose alors est de savoir si l'application par le Conseil d'Etat des dispositions générales d'aménagement du territoire en la matière pouvait contrarier l'article 9 de la Convention. Il s'agit alors de mettre en parallèle la liberté du requérant de manifester sa religion avec l'intérêt public d'aménagement rationnel du territoire. C'est pourquoi il importe d'examiner si le critère quantitatif employé par le Conseil d'Etat pour constater l'existence ou non d'un « besoin social » se concilie avec les exigences de l'article 9 § 2 de la Convention.

41. La Cour constate que le critère retenu par le Conseil d'Etat ne saurait être taxé d'arbitraire. L'autorisation de modifier le plan d'aménagement du territoire ne pouvait être accordée que pour la construction d'un bâtiment ayant une utilité publique. Or, il est raisonnable de penser que, dans une telle hypothèse, les besoins de la communauté religieuse puissent jouer un rôle. Il est évident que l'intérêt public d'aménagement rationnel du territoire ne saurait être supplanté par les besoins de culte d'un seul fidèle des COV alors qu'il existait dans une ville voisine une maison de prière qui couvre les besoins de cette collectivité religieuse dans la région.

42. A la lumière de ce qui précède, et compte tenu de la marge d'appréciation des États contractants en matière de planification et d'aménagement du territoire (voir, Buckley c. Royaume-Uni, arrêt du 25 septembre 1996, Recueil 1996-IV, pp. 1291-1292, §§ 74-75 ; Johannische Kirche & Horst Peters c. Allemagne (déc.), n° 41754/98, 10 juillet 2001) la Cour estime que la mesure litigieuse était justifiée dans son principe et proportionnée à l'objectif visé.

43. Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 9 de la Convention.

(Omissis)

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. Dit qu'il n'y a pas eu violation de l'article 9 de la Convention ;

2. Dit qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;

3. Dit

a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes :

i. 5 000 EUR (cinq mille euros) pour dommage moral ;

ii. 3 000 EUR (trois mille euros) pour frais et dépens ;

iii. tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur lesdites sommes ;

b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

4. Rejette la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

(Omissis)

İKİNCİSOY C. TURCHIA⁴⁷
27 luglio 2004 – Sez. IV – Ric. 26144/95
Pres. Casadevall, Maruste, Pavlovschi, Garlicki, Fura-Sandström,
Mijović, Gölcüklü

* * *

Dispositivo :

– unanimità : violazione dell'art. 2 ; nessuna violazione degli artt. 3, 8, 9 e 14; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 6; nessuna violazione dell'art. 5.1; violazione dell'art. 5.3, 5.4, 5.5; violazione dell'art. 13

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(Omissis)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

9. The applicants were born in 1933 and 1974 respectively and live in Diyarbakır.

A. The facts

10. The facts surrounding the arrest and subsequent death of Mehmet Şah İkincisoý (“Mehmet Şah”) are in dispute between the parties.

(Omissis)

THE LAW

I. THE COURT'S ASSESSMENT OF THE EVIDENCE AND ESTABLISHMENT OF THE FACTS

A. Arguments of the parties

1. The applicants

58. The applicants mainly argued that Mehmet Şah İkincisoý had died as a result of torture at the hands of police officers at the Diyarbakır Rapid Intervention Force Headquarters.

2. The Government

59. The Government denied the applicants' version of the facts and maintained that Mehmet Şah İkincisoý had been killed in a clash on 23 November 1993.

(Omissis)

VI. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLES 8, 9 AND 14 OF THE CONVENTION

116. The applicants complained that the search which was conducted in their house on 22 November 1993 constituted a breach of Article 8 of the Convention. They further alleged a breach of Article 9 of the Convention referring to their inability to open the grave of Mehmet Şah İkincisoý. Finally, they invoked Article 14 of the Convention alleging that they had been subjected to discrimination because of their Kurdish origin.

⁴⁷ *Fattispecie*: i ricorrenti lamentavano la violazione di numerosi diritti convenzionali nelle vicende che avevano accompagnato l'arresto (in seguito a uno scontro a fuoco con la polizia) e il successivo decesso di un loro parente.

117. The Government did not address these issues beyond denying the factual basis of the complaints.

118. The Court has examined the applicants' allegations in the light of the evidence submitted to it, and considers them unsubstantiated. There has therefore been no violation of these provisions.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Holds that there has been a violation of Article 2 of the Convention in relation to Mehmet Şah İkinçisoğlu's death;

2. Holds that there has been a violation of Article 2 of the Convention on account of the failure of the authorities of the respondent State to conduct an effective investigation into the circumstances of the death of Mehmet Şah İkinçisoğlu;

3. Holds that there has been no violation of Article 3 of the Convention;

4. Holds that it is unnecessary to determine whether there has been a breach of Article 6 of the Convention;

5. Holds that the applicants cannot claim to be victims within the meaning of Article 34 of the Convention regarding Hüseyin, Makbule, Nefise and Garipşah İkinçisoğlu's complaints under Article 5 of the Convention;

6. Holds that there has been no violation of Article 5 §§ 1, 3, 4 and 5 of the Convention in respect of the first applicant;

7. Holds that there has been no violation of Article 5 § 1 of the Convention in respect of the second applicant;

8. Holds that there has been a violation of Article 5 § 3 of the Convention in respect of the second applicant;

9. Holds that there has been a violation of Article 5 § 4 of the Convention in respect of the second applicant;

10. Holds that there has been a violation of Article 5 § 5 of the Convention in respect of the second applicant;

11. Holds that there has been no violation of Articles 8, 9 and 14 of the Convention;

12. Holds that there has been a violation of Article 13 of the Convention;

13. Holds that the respondent State has failed to comply with its obligations under former Article 25 § 1 of the Convention;

14. Holds

(a) that the respondent State is to pay the applicants, within three months from the date on which the judgment becomes final according to Article 44 § 2 of the Convention, the following amounts free of any tax that may be chargeable, to be converted into Turkish liras at the rate applicable at the date of payment and to be paid into the bank account in Turkey indicated by the applicants:

(i) EUR 25,000 (twenty-five thousand euros) in respect of Mehmet Şah İkinçisoğlu, which sum is to be held by the applicants for the heirs of Mehmet Şah İkinçisoğlu;

(ii) EUR 3,500 (three thousand five hundred euros) to each of the applicants in respect of non-pecuniary damage;

(iii) EUR 4,000 (four thousand euros) in respect of non-pecuniary damage to the second applicant concerning his police custody;

(b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amounts at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;

15. Holds

(a) that the respondent State is to pay the applicants' representatives, within three months from the date on which the judgment becomes final according to Article 44 § 2 of the Convention, EUR 15,000 (fifteen thousand euros) in respect of costs and expenses, exclusive of any value added tax that may be chargeable to be converted into pounds sterling at the rate applicable at the date of settlement and paid into the bank account in the United Kingdom indicated by the applicants;

(b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amounts at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;

16. Dismisses the remainder of the applicants' claim for just satisfaction.

(Omissis)

VATAN C. RUSSIA⁴⁸
7 ottobre 2004 – Sez. III – Ric. 47978/99
Pres. Ress, Cabral Barreto, Türmen, Hedigan, Tsatsa-Nikolovska, Kovler, Traja

* * *

Dispositivo:

– unanimità: Inammissibilità del ricorso

Opinioni concorrenti: Ress, Cabral Barreto

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(*Omissis*)

THE LAW

31. Vatan alleged that the court decisions to suspend the Regional Organisation's activities had violated its freedom to hold opinions and to impart information and ideas, its freedom of association and the party members' right to manifest their religion. It referred to Articles 9, 10, 11 and 14 of the Convention.

THE GOVERNMENT'S PRELIMINARY OBJECTION

A. The parties' arguments

32. The Government objected to the applicant party's standing as a victim of the alleged violations of the Convention.

33. First, the Government claimed that Vatan was not eligible to file an application with the Court on behalf of the Regional Organisation. They submitted that Vatan and the Regional Organisation were two different legal entities, each registered in accordance with the law. They claimed that Vatan did not have standing on behalf of its regional branches in domestic proceedings either under the Russian Civil Code or under its own constituent documents. In particular, they claimed that Vatan's president had acted in the proceedings before the Supreme Court of the Russian Federation on behalf of the Regional Organisation after having been given power of attorney.

34. Secondly, the Government denied that Vatan's application pursued its own interests as opposed to those of the Regional Organisation, since the suspension of the Regional Organisation's activities did not affect Vatan. They pointed out that Vatan could continue its activities, even in Ulyanovsk, during the whole period that the Regional Organisation was subject to the injunction.

(*Omissis*)

B. The Court's assessment

38. The Court reiterates that in order to be able to rely on the substantive provisions of the Convention, two conditions must be met: an applicant must fall into one of the categories of petitioners mentioned in Article 34 of the Convention, and he or she must be able to make out a prima facie case that he or she is the victim of a violation of the Convention (*Asselbourg and Others v. Luxembourg* (dec.), no. 29121/95, ECHR 1999-VI). In so far as relevant, Article 34 provides as follows:

"The Court may receive applications from any person, non-governmental organisation or group of individuals claiming to be the victim of a violation by one of the High Contracting Parties of the rights set forth in the Convention or the Protocols thereto ..."

39. The Court notes that the present application was lodged by a political party, Vatan, which is registered as a legal person. The Court notes that the measures complained of in this application, notably the suspension and the ensuing domestic proceedings, concerned the Regional Organisation, which was

⁴⁸ *Fattispecie*: il Partito ricorrente lamentava diverse violazioni della Convenzione a causa dello scioglimento di un'altra organizzazione politica, che contemplava nel proprio programma anche il sostegno di istanze autonomistiche locali. La pronuncia di inammissibilità si fonda, appunto, sulla mancanza di identità tra soggetto ricorrente e soggetto (che si allega essere stato) vittima della violazione.

also registered as a legal person, and not Vatan. The fact that Vatan and the Regional Organisation were two different legal entities is not disputed by the applicant and is evident from Vatan's and the Regional Organisation's constituent documents.

40. The Court has first to consider whether this case can be regarded as one in which Vatan constituted a form of "umbrella" organisation comprising both Vatan itself and the Regional Organisation as constituent parts.

41. Such an interpretation would require the Court to accept that the identity of a non-governmental organisation (within the meaning of Article 34) may extend beyond its own legal personality so as to comprise several legal persons.

42. The Court must therefore determine whether there existed at the material time a political party which comprised both Vatan and the Regional Organisation, and if so, whether it could claim to be a "non-governmental organisation" within the meaning of Article 34 for the purposes of the present case.

43. The Court considers that the legal personality of a non-governmental organisation creates a prima facie presumption as to its identity. Any claim that a political party embraces more than one legal person must be borne out by the statutes and structures of the organisation. In particular, one would expect regulation of matters such as subordination, submission to a single leadership, adherence to a single set of political proposals, joint pursuit of a single political campaign, membership registers, nominations for elections and support for candidates and abstention from mutual political rivalry. The legal persons comprising such a party would, at the least, be expected to provide in their individual constituent documents for their structural subordination and political commitment to certain political ideals. The Court will therefore examine whether on such an interpretation Vatan and the Regional Organisation could claim to constitute a single political party.

(Omissis)

53. Consequently, the Government's preliminary objection is well-founded. Vatan cannot, as matters stand, claim "to be the victim of a violation" within the meaning of Article 34 of the Convention. It follows that the remainder of the applicant must be declared inadmissible.

54. Having accepted the Government's preliminary objection, the Court cannot consider the merits of the case.

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

Accepts the Government's preliminary objection and therefore holds that it cannot consider the merits of the case.

(Omissis)

**SUPREME HOLY COUNCIL OF THE MUSLIM COMMUNITY
C. BULGARIA⁴⁹**

16 dicembre 2004 – Sez. I – Ric. 39023/97

Pres. Rozakis, Lorenzen, Tulkens, Vajić, Botoucharova, Kovler, Zagrebelsky

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione dell'art. 9; nessuna violazione dell'art. 13; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo degli artt. 6 e 14

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(*Omissis*)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

7. The applicant, the Supreme Holy Council (Висш духовен съвет) of the Muslim Community, headed by Mr Nedim Gendzhev, was the officially recognised leadership of Muslims in Bulgaria, at least between 1995 and 1997. In reality, at the relevant time it was one of the two rival Muslim religious leaderships in Bulgaria. Mr Nedim Gendzhev, a Bulgarian citizen born in 1945 and residing in Sofia, was its leader. He was the Chief Mufti at least between 1988 and 1992 and the President of the Supreme Holy Council at least between 1995 and 1997.

A. The relevant background: changes of leadership of the Muslim community before 1997

1. The removal of Mr Gendzhev in 1992

8. At the end of 1989 a process of democratisation commenced in Bulgaria. Soon thereafter some Muslim believers and activists of the Muslim religion in the country sought to replace the leadership of their religious organisation. They considered that Mr Gendzhev, who was the Chief Mufti at that time, and the members of the Supreme Holy Council had collaborated with the communist regime. The old leadership, with Mr Gendzhev as Chief Mufti of Bulgarian Muslims, also had supporters. This situation caused divisions and internal conflict within the Muslim community in Bulgaria.

9. At the end of 1991 a new Government, formed by the Union of Democratic Forces (Съюз на демократичните сили – “the SDS”) and the Movement for Rights and Freedoms (Движение за права и свободи – “the DPS”), took office.

10. On 10 February 1992 the Directorate of Religious Denominations (Дирекция по вероизповеданията – “the Directorate”), a governmental agency attached to the Council of Ministers, declared the election of Mr Gendzhev in 1988 as Chief Mufti of the Muslims in Bulgaria null and void and proclaimed his removal from that position. This decision was based on findings, inter alia, that Mr Gendzhev’s election in 1988 had been politically motivated.

11. The Directorate appointed a three-member interim governing body of the Muslims’ religious organisation, considering that that was “the only possible means of preventing the organisational disintegration of the Muslim denomination”.

12. A national conference of Muslims, organised by the interim leadership, took place on 19

⁴⁹ *Fattispecie*: l’organizzazione ricorrente lamentava una violazione della propria libertà religiosa, riconducendola all’atteggiamento “partigiano” tenuto dalle autorità statali in occasione di una assemblea nazionale dei fedeli musulmani organizzata per eleggere una *leadership* comune. Si veda anche, per parziale coincidenza dei fatti di causa, *Hasan and Chausch c. Bulgaria* (GC), 26 ottobre 2000, Ric. 30985/96.

Bibliografia essenziale: FANTELLI, P., *Le minoranze islamiche nella Bulgaria post-comunista: inge-
renze statali e libertà confessionale*, in *St. Ch.*, luglio 2007; PIN, A., *La Corte di Strasburgo e le divisioni
interne della comunità islamica*, in *Quad. cost.*, 2005, 2, pp. 437 ss.

September 1992. It elected Mr Fikri Sali Hasan as Chief Mufti and also approved a new statute, which was registered in accordance with sections 6 and 16 of the Religious Denominations Act. After September 1992 the supporters of Mr Hasan obtained full control over the property and activities of the Muslim community.

13. Mr Gendzhev, who claimed that he remained the Chief Mufti, challenged the decision of 10 February 1992 before the Supreme Court. The proceedings ended with a final judgment of 7 April 1993. The Supreme Court, while considering that the impugned decision was not amenable to judicial review, nevertheless commented that the Directorate's decision to declare Mr Gendzhev's election null and void had been within its competence. In so far as the impugned decision had also proclaimed "the removal" of Mr Gendzhev from his position of Chief Mufti, this had been *ultra vires*. However, it was unnecessary to annul this part of the Directorate's decision as in any event it had no legal consequences.

2. The reinstatement of Mr Gendzhev in 1995

14. The leadership dispute between Mr Gendzhev and Mr Hasan continued throughout 1993 and 1994. The official position of the Directorate of Religious Denominations remained that Mr Hasan was the legitimate Chief Mufti of the Bulgarian Muslims. At the same time the Directorate apparently sought to "resolve" the dispute through the "unification" of the two factions under a common leadership.

15. On 2 November 1994 the supporters of Mr Gendzhev held a national conference, which proclaimed itself the legitimate representative of Muslim believers. The conference elected a leadership and adopted a statute. Mr Gendzhev was elected President of the Supreme Holy Council. After the conference the newly elected leaders applied to the Directorate for registration as the legitimate leadership of Muslims in Bulgaria.

16. At the end of 1994 parliamentary elections took place in Bulgaria. The Bulgarian Socialist Party (Българска социалистическа партия – "the BSP") obtained a majority in Parliament and formed a new government, which took office in January 1995.

17. On 22 February 1995 the Deputy Prime Minister issued a decree approving the statute of the Muslim denomination as adopted by the supporters of Mr Gendzhev on 2 November 1994. On 23 February 1995 the Directorate registered the leadership elected at that conference and effectively removed Mr Hasan and his supporters. In the following months the faction led by Mr Gendzhev assumed full control over the property and activities of the Muslim community in Bulgaria.

18. Mr Hasan appealed to the Supreme Court against the decision of the Directorate registering Mr Gendzhev's leadership. Mr Hasan submitted, *inter alia*, that the conference of 2 November 1994 had been organised by people outside the Muslim religious organisation presided over by him. Accordingly, they could register their own religious organisation but could not claim to replace the leadership of another. Mr Hasan asked the Supreme Court either to proclaim the February 1995 decision null and void as being contrary to the law or to declare that it constituted the registration of a new religious community, the existing Muslim organisation being unaffected. The State did not have the right, he argued, to impose a single leadership on the Muslims.

19. On 27 July 1995 the Supreme Court dismissed the appeal. The court stated that under the Religious Denominations Act the Council of Ministers enjoyed full discretion in its decision as to whether or not to register the statute of a given religion. The Supreme Court's jurisdiction was therefore limited to an examination of whether the impugned decision had been issued by the competent administrative organ and whether the procedural requirements had been complied with. In that respect the decision of February 1995 was lawful.

20. As regards the request for interpretation of the February 1995 decision, it was not open to the Supreme Court, in the context of those particular proceedings, to state its opinion as to whether it had the effect of creating a new legal person, or introducing changes, and whether after this decision there existed two parallel Muslim religious organisations.

3. Mr Hasan's attempts in 1996 and 1997 to restore his position

21. Following the removal of Mr Hasan, in 1995 the Muslim believers who supported him held their own assembly and re-elected him Chief Mufti, while introducing changes in the organisation's statute and leadership. Mr Hasan then applied to the Directorate of Religious Denominations for registration of the amended statute and the new leadership. Not having received any response, Mr Hasan appealed to the Supreme Court against the tacit refusal of his application.

22. On 14 October 1996 the Supreme Court delivered its judgment. It noted that in 1992 the Chief Mufti's Office as represented by Mr Hasan had been duly registered as a religious denomination and had thus obtained legal personality of which it had not subsequently been deprived. Therefore, the Council of Ministers was under an obligation, pursuant to sections 6 and 16 of the Religious Denominations Act, to examine a request for registration of a new statute or of changes in the leadership of the existing religious denomination. Accordingly, the Supreme Court ruled that the Council of Ministers' tacit refusal had been

unlawful and remitted the file to the Council of Ministers, which was required to examine it.

23. On 19 November 1996 the Deputy Prime Minister refused to register the 1995 statute and leadership of the Chief Mufti's Office as represented by Mr Hasan. He sent him a letter stating, inter alia, that the Council of Ministers had already registered a leadership of the Muslim community in Bulgaria, which was that elected by the November 1994 conference with Mr Gendzhev as President of the Supreme Holy Council. The Deputy Prime Minister concluded that the request "[could not] be granted as it [was] clearly contrary to the provisions of the Religious Denominations Act".

24. On 5 December 1996 Mr Hasan appealed to the Supreme Court against the refusal of 19 November 1996.

25. On 13 March 1997 the Supreme Court quashed the refusal of the Deputy Prime Minister to register the 1995 statute and leadership headed by Mr Hasan on the ground that it was unlawful and contrary to Article 13 of the Constitution. That refusal was, moreover, "an unlawful administrative intervention into the internal organisation of [a] religious community". The Supreme Court again ordered the transmission of the file to the Council of Ministers for registration.

26. Despite the Supreme Court judgments of 1996 and 1997 the Council of Ministers did not grant registration to the religious leadership headed by Mr Hasan.

B. The change of leadership in 1997 and ensuing judicial proceedings

1. The national conference of October 1997

27. In February 1997 the government of the BSP stepped down and an interim cabinet was appointed. At the general elections that followed in April 1997 the SDS obtained a majority in Parliament and formed a new government.

28. The new Deputy Prime Minister and the Directorate of Religious Denominations urged the two rival leaderships, of Mr Hasan and of Mr Gendzhev, to negotiate a unification.

29. On 12 September 1997, in a letter to the Deputy Prime Minister and the Directorate, the religious leadership presided over by Mr Hasan demanded the removal of Mr Gendzhev.

30. On 18 September 1997 the Supreme Holy Council headed by Mr Gendzhev, also in a letter addressed to the Deputy Prime Minister and the Directorate, proposed the holding of a unification conference to be organised by a joint committee composed of representatives of the opposing factions. The Deputy Prime Minister was asked to serve as guarantor of the unification process and to ensure full representation at the conference of all Muslim religious communities. The letter also indicated that the current official leadership presided over by Mr Gendzhev agreed to freeze any movements of staff or disposals of community property pending the conference.

31. On 30 September 1997 the contact groups elected by the rival factions – composed of five members each – signed an agreement to convene a national conference of all Muslim believers. The agreement was also signed by the Deputy Prime Minister and the Director of Religious Denominations. It provided, inter alia:

(Omissis)

32. On an unspecified date the joint committee ruled that the assembly of each local community attending a mosque should elect two delegates to the national conference. It also decided that the minutes of the assemblies' proceedings had to be entered on a form provided by the Directorate of Religious Denominations and certified by the local mayor.

33. On 6 October 1997 the joint committee decided that the conference should be held on 23 October 1997 and also agreed on the distribution of expenses.

34. Local assemblies for the election of delegates were held on 17 October 1997 throughout the country. The local mayors issued letters certifying the results of the elections.

35. The applicant organisation has submitted copies of two complaints to the Directorate dated 21 October 1997, one by a local religious leader and one by the mayor of a village. The letters stated that persons connected with the DPS had used threats to take possession of the results of the elections of delegates in the two localities concerned.

36. On 21 and 22 October 1997 Mr Gendzhev and those who had signed the unification agreement on behalf of the Supreme Holy Council headed by him wrote to the Prime Minister and the Directorate of Religious Denominations stating that the conference planned for 23 October was not being organised in accordance with the statute of the Muslim religious organisation and that it was therefore unlawful. Those who had signed the agreement of 30 September 1997 stated that they had been forced to do so by the Director of Religious Denominations and declared the withdrawal of their support for that agreement. The letter signed by Mr Gendzhev further described the participation of the Directorate in the preparation of the

conference as unacceptable State interference in the Muslims' internal affairs.

37. On 23 October 1997 more than one thousand delegates attended the conference. Only those whose election had been certified by the mayors were allowed to participate. According to the press, the verification of the delegates' credentials was carried out by employees of the Directorate of Religious Denominations. Its Director addressed the conference, stating, inter alia, that Mr Gendzhev, who did not attend, had "failed the test". With these words the Director apparently blamed Mr Gendzhev for having withdrawn from the unification process.

38. According to the applicant organisation, the DPS, a political party with a large majority of ethnic Turks among its members, was involved in the organisation of the conference. The party was allegedly very close to the ruling SDS and was implementing the political decision to replace the leadership of the Muslim community. According to the applicant organisation, about one hundred of the delegates on 23 October 1997 were mayors elected on the DPS ticket.

39. The conference adopted a new statute of the Muslim denomination in Bulgaria and unanimously elected a new leadership comprising six members of the leadership of Mr Hasan and other persons. It appears that no leader of the applicant organisation was among the newly elected leadership. The conference passed a resolution authorising the new leadership to conduct an audit and to seek the prosecution of Mr Gendzhev for alleged unlawful transactions.

40. On 28 October 1997 the Deputy Prime Minister registered the newly elected leadership, relying on sections 6 and 16 of the Religious Denominations Act. The new leadership took over all the organisational aspects and assets of the Muslim community in Bulgaria.

2. Judicial appeals by the Supreme Holy Council led by Mr Gendzhev

41. Mr Gendzhev, who claimed that he remained the President of the Supreme Holy Council, appealed on its behalf to the Supreme Administrative Court against the Government's decision to register the new leadership. He claimed that the persons who had signed the agreement for the holding of a unification conference on behalf of the applicant organisation had never been officially authorised to do so; that the conference had been unlawful because of that fact and since those persons had in any event withdrawn; and that the authorities had interfered in an inadmissible manner in the internal affairs of the Muslim community. That was so because the Directorate of Religious Denominations had prepared the forms on which the results of the local elections for delegates had been recorded and also because those results had been certified by the mayors. Furthermore, among the elected delegates there had been a number of persons who were local mayors or active members of one political party, the DPS. Finally, the applicant organisation argued that there had been irregularities and manipulation in the election of delegates.

42. On 4 May 1998 the Supreme Administrative Court held a hearing. It admitted in evidence the material submitted by the applicant organisation but refused its request for a disclosure order against the Council of Ministers. That request apparently concerned documents about the preparation of the October 1997 conference and the election of delegates. The court also refused to hear witnesses.

43. On 16 July 1998 the Supreme Administrative Court, sitting as a bench of three judges, rejected the appeal as being inadmissible. It found that the Supreme Holy Council headed by Mr Gendzhev had no locus standi to lodge an appeal as it had never been validly registered. The registration acts of 22 and 23 February 1995 had been based on a decision by a Deputy Prime Minister who had not, however, been duly authorised by the Council of Ministers to approve the statutes of religious denominations. As a result the Supreme Holy Council headed by Mr Gendzhev had never legally existed and all its acts between 1995 and 1997 were null and void.

44. On an appeal by the applicant organisation, on 9 October 1998 a five-member bench of the Supreme Administrative Court quashed the decision of 16 July 1998 and remitted the case for examination on the merits. The bench noted that by judgment of 27 July 1995 the Supreme Court had found that the 1995 registration of the Supreme Holy Council headed by Mr Gendzhev had been lawful. That finding was final and binding. Therefore, the applicant's appeal could not be rejected for lack of locus standi.

45. In the reopened proceedings a three-member bench of the Supreme Administrative Court examined the appeal on the merits and dismissed it on 3 May 1999. The presiding judge was the same person who had presided over the previous examination of the case, which had ended with the inadmissibility decision of 16 July 1998. He was also one of the three judges who had delivered judgment on 28 April 1992 in the case concerning Mr Gendzhev's removal in 1992.

46. The court found that the acts of the authorities did not constitute an interference with the internal organisation of the Muslim community. The decision to hold a unification conference had been taken freely by representatives of the two rival groups. The rules and procedures for the election of delegates and for the holding of the October 1997 conference, including those concerning the results of the local elections for delegates and their certification, had been drawn up by the joint committee. The

Directorate of Religious Denominations had contributed to the organisation of the conference purely at the parties' request. It had acted in accordance with the agreement between the two leaderships and the decisions of the joint committee. The Directorate's task had been to contribute to and guarantee tolerance and respect in inter-religious relations as well as in the relations between different groups belonging to one and the same religion. The fact that the Supreme Holy Council presided over by Mr Gendzhev had withdrawn at the last minute did not call into question the validity of the conference, which had taken place in accordance with the negotiated rules. It was true that these rules derogated from the statute of the Muslim community as in force at the relevant time but the derogation had been decided upon freely by the two leaderships in order to resolve the conflict within the community. It followed that the impugned act, the decision of 28 October 1997 registering the newly elected leadership of the Muslim community, was in accordance with the law.

47. The applicant organisation submitted a cassation appeal against the judgment of 3 May 1999. It alleged, *inter alia*, that not all the relevant evidence had been collected and examined.

48. On 15 March 2000 the appeal was dismissed by a five-member bench of the Supreme Administrative Court, which upheld the reasoning of the impugned judgment. It also found that the relevant facts had been clarified and that the additional evidence submitted by the applicant organisation in the cassation proceedings had been the same as that submitted earlier. The applicant organisation was legally represented in the above proceedings.

3. Subsequent events

49. The divide within the Muslim community in Bulgaria continued. It appears that the legitimacy of a community assembly held in November 2000 was disputed by some leaders. Divisions also persisted at local level. In a letter of February 2001, the Directorate of Religious Denominations certified that it had not registered the local leadership of the Muslim community in Plovdiv as two separate local assemblies had elected their leaderships and were in dispute. Similar problems occurred in Haskovo and Russe in the end of 2000 and the beginning of 2001.

50. In July 2004 the Sofia City Court appointed three persons to represent the Muslim community in Bulgaria temporarily, pending judicial proceedings concerning the validity of the election of a new leadership at a national conference held in December 2003.

(Omissis)

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION

64. The applicant organisation complained that the authorities had organised and manipulated the October 1997 Muslim conference with the aim of favouring one of the rival leaderships and removing Mr Gendzhev, thus arbitrarily intervening in the affairs of the Muslim community.

65. The Court considers that the above complaints fall to be examined under Article 9 of the Convention, which provides:

(Omissis)

B. The Court's assessment

1. Applicability of Article 9

73. In accordance with the Court's case-law, while religious freedom is primarily a matter of individual conscience, it also implies, *inter alia*, freedom to manifest one's religion, alone and in private, or in community with others, in public and within the circle of those whose faith one shares. Participation in the life of the community is a manifestation of one's religion, protected by Article 9 of the Convention. The right to freedom of religion under Article 9, interpreted in the light of Article 11, the provision which safeguards associations against unjustified State interference, encompasses the expectation that the community will be allowed to function peacefully, free from arbitrary State intervention (see *Hasan and Chaush v. Bulgaria* [GC], no. 30985/96, § 62, ECHR 2000-XI).

74. The applicant organisation was the official body representing and managing the Muslim religious community in Bulgaria between February 1995 and October 1997. It complained about alleged arbitrary interference by the State with the organisation and leadership of that community. An ecclesiastical or religious body may, as such, exercise on behalf of its adherents the rights guaranteed by Article 9 of the Convention (see, *Cha'are Shalom Ve Tsedek v. France* [GC], no. 27417/95, § 72, ECHR

2000-VII).

75. It follows that the applicant organisation's complaints fall within the ambit of Article 9 of the Convention, which is applicable.

2. Compliance with Article 9

(a) Whether there was an interference

76. According to the Court's case-law, State measures favouring a particular leader or group in a divided religious community or seeking to compel the community, or part of it, to place itself under a single leadership against its will would constitute an infringement of the freedom of religion (see *Serif v. Greece*, no. 38178/97, §§ 49, 52 and 53, ECHR 1999-IX and *Hasan and Chaush v. Bulgaria*, cited above, § 78).

77. The present case concerns the replacement of the Bulgarian Muslim community's leadership in October 1997 and the ensuing proceedings. The central issue in dispute is whether these events were the result of undue State pressure or nothing more than a change of leadership freely effected by the community.

78. The impugned change of leadership was decided in October 1997 by a unification assembly convened pursuant to an agreement entered into by the two rival leaderships, in accordance with rules set out by a joint committee that included representatives of the applicant organisation (see paragraphs 31-33 above). The Directorate of Religious Denominations and the local authorities participated in the process in that they urged the two groups to unite, took an active part in the organisation of the October 1997 assembly and registered the leadership it elected as the sole representative of the Muslim community in Bulgaria (see paragraphs 28-30, 34 and 37 above).

79. The Government argued that the authorities had merely mediated between the opposing groups and assisted the unification process as they were under a constitutional duty to secure religious tolerance and peaceful relations between groups of believers.

80. The Court agrees that States have such a duty and that discharging it may require engaging in mediation. Neutral mediation between groups of believers would not in principle amount to State interference with the believers' rights under Article 9 of the Convention, although the State authorities must be cautious in this particularly delicate area.

81. The Court notes, however, that the unification process in 1997 took place against the backdrop of the events in 1992 and 1995 when changes of government were swiftly followed by State action to replace religious leaders and grant legal recognition to one of the two rival leaderships (see paragraphs 8-20 and 27 above). It is highly significant that the relevant law as applied in practice required – and still requires – all believers belonging to a particular religion and willing to participate in the community's organisation to form a single structure, headed by a single leadership even if the community is divided, without the possibility for those supporting other leaders to have an independent organisational life and control over part of the community's assets (see paragraphs 17, 23, 40, 53-63 above). The law thus left no choice to the religious leaders but to compete in seeking the recognition of the government of the day, each leader proposing to "unite" the believers under his guidance.

82. Against that background, the fact that in 1997 the new Government called for the unification of the divided Muslim community (see paragraphs 28-30, 34 and 37 above) is of particular significance.

83. The Court considers that the applicant organisation's allegation that the mayors of a number of localities and political figures participated too closely in the selection of delegates to the October 1997 assembly does not appear implausible.

84. Furthermore, even if the initial participation of the Directorate is seen as nothing more than neutral mediation in the preparation of a unification assembly, matters changed at the moment when the Directorate continued to insist on "unification" despite the fact that the leaders of the applicant organisation decided to withdraw. It was not for the State to decide whether or not Mr Gendzhev and the organisation presided over by him should or should not withdraw. The Directorate could have noted the failure of the unification effort and expressed readiness to continue assisting the parties through mediation, if all concerned so desired. Instead, the leaders elected by the October 1997 conference obtained the status of the sole legitimate leadership of the Muslim community and as a result the applicant organisation could no longer represent at least part of the religious community and manage its affairs and assets according to the will of that part of the community (see paragraphs 31-40 above).

85. The Court thus finds that there has been an interference with the applicant organisation's rights under Article 9 of the Convention in that the relevant law and practice and the authorities' actions in October 1997 had the effect of compelling the divided community to have a single leadership against the will of one of the two rival leaderships.

86. Such an interference entails a violation of that provision unless it is prescribed by law and

necessary in a democratic society in pursuance of a legitimate aim.

(b) Whether the interference was prescribed by law

87. The Government's decision registering a change of leadership in the Muslim community relied on sections 6 and 16 of the Religious Denominations Act (see paragraph 53 above).

88. In the case of *Hasan and Chaush v. Bulgaria*, cited above (§ 86), the Court found that the interference with the internal organisation of the Muslim community in 1995-1997 had not been "prescribed by law" as it had been arbitrary and based on legal provisions which allowed an unfettered discretion to the executive and did not meet the required standards of clarity and foreseeability of the law.

89. Although the same legal provisions applied in the present case, the Court observes that there were considerable differences in the authorities' approach. In 1997 the authorities did not make use of the unfettered discretion they enjoyed under the applicable law and proceeded on the basis that the rival groups had set up their own rules through an agreement derogating from the existing statute of the Muslim denomination (see paragraphs 31 and 46 above).

90. In these specific circumstances, the Court, having regard to the fact that the gist of the applicant organisation's allegations concerns the alleged lack of justification for the State interference with the internal affairs of the Muslim community, considers that it is not necessary to rule on the lawfulness of that interference.

(c) Whether the interference pursued a legitimate aim

91. The applicant organisation submitted that the authorities' aim had been to remove Mr Gendzhev and the leadership presided over by him. The Government stated that they had sought to help resolve the conflict in the Muslim community and remedy the consequences of past unlawful State actions.

92. The Court accepts that the authorities' general concern was to restore legality and remedy the arbitrary removal in 1995 of Mr Hasan and the leadership presided over by him. Seen in this perspective, the interference with the internal organisation of the Muslim community was in principle aimed at the protection of public order and of the rights and freedoms of others.

(d) Whether the interference was necessary in a democratic society

93. The Court reiterates that the autonomous existence of religious communities is indispensable for pluralism in a democratic society. While it may be necessary for the State to take action to reconcile the interests of the various religions and religious groups that coexist in a democratic society, the State has a duty to remain neutral and impartial in exercising its regulatory power and in its relations with the various religions, denominations and beliefs. What is at stake here is the preservation of pluralism and the proper functioning of democracy, one of the principal characteristics of which is the possibility it offers of resolving a country's problems through dialogue, even when they are irksome (see *Kokkinakis v. Greece*, judgment of 25 May 1993, Series A no. 260-A, p.18, § 33, *Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova*, no. 45701/99, § 123 ECHR 2001-XII, and *Hasan and Chaush v. Bulgaria*, cited above, § 78).

94. In the present case, the relevant law and practice and the authorities' actions in October 1997 had the effect of compelling the divided community to have a single leadership against the will of one of the two rival leaderships (see paragraph 85 above).

95. As a result, one of the groups of leaders was favoured and the other excluded and deprived of the possibility of continuing to manage autonomously the affairs and assets of that part of the community which supported it (see paragraph 84 above).

96. It is true that States enjoy a wide margin of appreciation in the particularly delicate area of their relations with religious communities (see *Cha'are Shalom Ve Tsedek v. France*, cited above, § 84). The Court reiterates, however, that in democratic societies the State does not need in principle to take measures to ensure that religious communities remain or are brought under a unified leadership. The role of the authorities in a situation of conflict between or within religious groups is not to remove the cause of tension by eliminating pluralism, but to ensure that the competing groups tolerate each other. As the Court has already stated above, State measures favouring a particular leader of a divided religious community or seeking to compel the community, or part of it, to place itself under a single leadership against its will would constitute an infringement of the freedom of religion. (see *Serif v. Greece*, cited above, §§ 49, 52 and 53, and *Hasan and Chaush v. Bulgaria*, cited above, § 78).

97. The Government have not stated why in the present case their aim to restore legality and remedy injustices could not be achieved by other means, without compelling the divided community under a single leadership. It is significant in this regard that despite the "unification" process in 1997 the conflict in the religious community continued (see paragraphs 49 and 50 above).

98. In sum, the Court considers that the Bulgarian authorities went beyond the limits of their

margin of appreciation under Article 9 § 2 of the Convention.

99. It follows that the interference with the applicant organisation's rights under Article 9 of the Convention in 1997 was not necessary in a democratic society for the protection of public order or the rights and freedoms of others and was therefore contrary to that provision.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Holds that there has been a violation of Article 9 of the Convention;
2. Holds that there has not been a violation of Article 13 of the Convention;
3. Holds that it is not necessary to examine the complaints under Articles 6 and 14 of the Convention;

4. Holds

(a) that the respondent State is to pay to Mr N. Gendzhev, the representative of the applicant organisation, within three months from the date on which the judgment becomes final according to Article 44 § 2 of the Convention, the following amounts, to be converted into Bulgarian levs at the rate applicable at the date of settlement:

- (i) EUR 5,000 (five thousand euros) in respect of non-pecuniary damage;
- (ii) EUR 5,000 (five thousand euros) in respect of costs and expenses;
- (iii) any tax that may be chargeable on the above amounts;

(b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amounts at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;

5. Dismisses the remainder of the applicant's claim for just satisfaction.

(Omissis)

PARTI DE LA DEMOCRATIE ET DE L'ÉVOLUTION E ALTRI C. TURCHIA⁵⁰
26 aprile 2005 – Sez. IV – Ricc. 39210/98, 39974/98
Pres. Bratza, Casadevall, Bonello, Türmen, Maruste, Pavlovschi, Garlicki

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione dell'art. 11; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 14 letto in combinato disposto con gli artt. 9 e 10

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(Omissis)

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

(Omissis)

8. Par acte du 5 juin 1995, le procureur général près la Cour de cassation (« le procureur général ») intenta devant la Cour constitutionnelle turque une action en dissolution du DDP. Se référant aux passages cités du programme du parti politique en question, le procureur général lui reprocha d'avoir enfreint la Constitution et la loi n° 2820 sur les partis politiques. D'après lui, l'affirmation de l'existence d'un peuple kurde à part, à coté de la nation turque et qui disposerait de droits et libertés qui lui seraient propres, portait atteinte à l'intégrité territoriale, à l'unité de la nation et de la langue officielle de l'État. Invoquant les articles 11 § 2 et 17 de la Convention, le procureur général avança que ces dispositions n'interdisaient pas de restreindre la liberté d'association en vue de la protection de la sécurité nationale, de la sûreté publique et de la défense de l'ordre.

9. Le 28 juillet 1995, les avocats du parti requérant présentèrent leurs observations écrites préliminaires et maintinrent que la dissolution du DDP a été demandée deux mois après son institution de telle manière qu'il n'a pu exercer une quelconque activité politique. Ils avancèrent que le programme du parti politique ne proposait qu'une résolution pacifique du problème kurde et ne pouvait être interprété comme portant atteinte à l'intégrité territoriale de l'État. De plus, ils firent valoir que la dissolution du parti enfreindrait des textes internationaux tel que la Charte de Paris pour une nouvelle Europe et les articles 9, 10 et 14 de la Convention.

10. Le 13 octobre 1995, les avocats du parti politique présentèrent leurs observations quant au fond.

11. Le 24 octobre 1995, les avocats du DDP présentèrent leur plaidoirie.

12. Le 19 mars 1996, la Cour constitutionnelle prononça la dissolution du DDP au motif notamment que son programme « était de nature à porter atteinte à l'intégrité territoriale de l'État ainsi qu'à l'unité de la nation et de sa langue officielle, et qu'il violait ainsi les articles 78 a) et 81 a) et b) de la loi sur les partis politiques ».

13. Dans son arrêt, la Cour constitutionnelle rappela en premier lieu les principes de la Constitution relatifs à cette affaire et selon lesquels les personnes qui vivent sur le territoire turc, quelle que soit leur origine ethnique, forment une unité à travers leur culture commune. L'ensemble de ces personnes qui fonde la République de Turquie se nomme la « nation turque ». Les groupes ethniques constituant la « nation » ne se divisent pas en majorité ou minorité. D'après la Cour, tous les ressortissants peuvent bénéficier de tous les droits civils, politiques et économiques, et ce, sans aucune distinction d'ordre politique ou juridique fondée sur l'origine ethnique ou raciale. La Cour releva que le programme du DDP distinguait deux nations, les Kurdes et les Turcs. Or, l'on ne pourrait admettre l'existence de deux nations au sein de la République turque, quelle que soit leur origine.

⁵⁰ *Fattispecie*: il Partito ricorrente, sciolto dalla Corte costituzionale turca in ragione dei propositi anticostituzionali contenuti nel programma politico – in particolare, con riferimento all'autonomia da riconoscersi alla minoranza curda – lamentava la violazione del proprio diritto di libertà di associazione.

14. La Cour constitutionnelle considéra que les propositions des statuts du DDP, sous couvert de promouvoir le développement de la langue kurde, viseraient à créer des minorités au détriment de l'intégrité territoriale et l'unité nationale turques. En conséquence, des objectifs qui, tels ceux du DDP, favoriseraient le séparatisme et la division de la nation turque, ne seraient pas admissibles et justifieraient la dissolution de ce parti politique.

15. L'arrêt de la dissolution du DDP rendu par la Cour constitutionnelle entraîna ipso jure la liquidation des biens du parti et leur transfert au Trésor public, conformément à l'article 107 § 1 de la loi n° 2820.

16. Le 23 octobre 1997, l'arrêt de la Cour constitutionnelle fut publié au journal officiel. Il eut pour effet d'interdire aux fondateurs et dirigeants du parti d'exercer des fonctions similaires dans toute autre formation politique pour une durée de cinq ans (article 69 de la Constitution et article 95 § 1 de la loi n° 2820).

(Omissis)

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 11 DE LA CONVENTION

18. Les requérants allèguent que la dissolution du DDP a enfreint leur droit à la liberté d'association, garanti par l'article 11 de la Convention, qui se lit ainsi :

(Omissis)

19. La Cour note qu'il ne prête pas à controverse entre les parties que la dissolution du parti en question constituait une ingérence dans le droit des requérants à la liberté d'association, protégé par l'article 11. Il n'est pas davantage contesté que l'ingérence était prévue par la loi et poursuivait un but légitime, à savoir la protection de l'intégrité territoriale, au sens de l'article 11 § 2 (voir Parti socialiste de Turquie (STP) et autres c. Turquie, n° 26482/95, §§ 27 et 28, 12 novembre 2003). La Cour souscrit à cette appréciation. En l'occurrence, le différend porte sur la question de savoir si l'ingérence était « nécessaire dans une société démocratique ».

20. Le Gouvernement soutient sur ce point que dans une période de terrorisme menaçant l'intégrité territoriale et occasionnant des milliers de victimes, les dirigeants d'un parti politique doivent s'abstenir de faire des déclarations de soutien aux terroristes, de reprendre leurs thèses ou de faire leur apologie. Se référant aux propos litigieux pris en compte par la Cour constitutionnelle, il estime que, dans ces circonstances, la dissolution du DDP était « nécessaire dans une société démocratique » et répondait à un besoin social impérieux, à savoir la sauvegarde de l'ordre public.

21. La Cour note d'emblée que le DDP a été dissous avant même d'avoir pu entamer ses activités et que, dès lors, cette mesure a été ordonnée sur la seule base de son programme. A l'instar des instances nationales, la Cour s'appuiera donc sur lui pour apprécier la nécessité de l'ingérence litigieuse.

22. La jurisprudence à appliquer en l'espèce est décrite dans Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie ([GC], n°s 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, §§ 86-89 et 96-100, CEDH 2003-II. Notamment, selon la Cour, un parti politique peut mener campagne en faveur d'un changement de la législation ou des structures légales ou constitutionnelles de l'État à deux conditions : 1) les moyens utilisés à cet effet doivent être à tous points de vue légaux et démocratiques ; 2) le changement proposé doit lui-même être compatible avec les principes démocratiques fondamentaux. Il en découle nécessairement qu'un parti politique dont les responsables incitent à recourir à la violence ou proposent un projet politique qui ne respecte pas une ou plusieurs règles de la démocratie ou qui vise la destruction de celle-ci ainsi que la méconnaissance des droits et libertés qu'elle reconnaît, ne peut se prévaloir de la protection de la Convention contre les sanctions infligées pour ces motifs (voir Yazar et autres c. Turquie, n°s 22723/93, 22724/93 et 22725/93, CEDH 2002-II, § 49, et Refah Partisi (Parti de la prospérité), précité, § 98).

23. Pour ce qui est de la question de savoir si le DDP poursuivait des buts contraires aux principes de la démocratie, la Cour constitutionnelle turque reprocha au DDP de chercher à diviser l'intégrité de la nation turque en deux, avec les Turcs d'un côté et les Kurdes de l'autre, dans le but de détruire l'intégrité nationale et territoriale.

24. La Cour constate que les parties litigieuses du programme du DDP se résumait en une analyse de l'histoire et de la situation politiques concernant la question kurde en Turquie et en des propositions tendant à faire cesser l'oppression et à reconnaître aux citoyens d'origine kurde les droits prévus par les

traités internationaux qui liaient la Turquie. Elle accepte que ces principes défendus par le DDP ne sont pas, en tant que tels, contraires aux principes fondamentaux de la démocratie.

Par ailleurs, la Cour constate que le programme du DDP ne prônait aucun recours à la violence comme moyen politique.

25. Quant à la thèse du Gouvernement selon laquelle les objectifs du DDP présentaient des similitudes avec ceux avancés par le PKK pour justifier ces actes de terrorisme, la Cour rappelle que, si on estime que la seule défense des principes susmentionnés se résume, de la part d'une formation politique, en un soutien aux actes de terrorisme, on diminuerait la possibilité de traiter les questions y relatives dans le cadre d'un débat démocratique, et on permettrait aux mouvements armés de monopoliser la défense de ces principes, ce qui serait fortement en contradiction avec l'esprit de l'article 11 et avec les principes démocratiques sur lesquels il se fonde (voir Yazar et autres, précité).

26. Eu égard à l'absence de projet politique du DDP de nature à compromettre le régime démocratique dans le pays et/ou à l'absence d'une invitation ou d'une justification de recours à la force à des fins politiques, sa dissolution ne peut raisonnablement être considérée comme répondant à un « besoin social impérieux » et ainsi comme étant « nécessaire dans une société démocratique ».

27. Il y a donc eu violation de l'article 11 de la Convention.

II. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DES ARTICLES 9, 10 ET 14 DE LA CONVENTION

28. Les requérants allèguent également une violation des articles 9, 10 et 14 de la Convention. Leurs griefs portant sur les mêmes faits que ceux examinés sur le terrain de l'article 11, la Cour juge inutile de les examiner séparément (voir Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZDEP) c. Turquie [GC], n° 23885/94, § 49, CEDH 1999-VIII).

(Omissis)

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. Dit qu'il y a eu violation de l'article 11 de la Convention ;
2. Dit qu'il n'y a pas lieu d'examiner l'autre grief tiré de l'article 14 de la Convention combiné avec les articles 9 et 10 ;
3. Dit
 - a) qu'il n'y a pas lieu d'octroyer de somme à titre de dommage-intérêt ;
 - b) que l'Etat défendeur doit verser aux requérants, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 4 316 EUR pour frais et dépens, à convertir en livres turques au taux applicable à la date du règlement ;
 - c) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage.

(Omissis)

ÖCALAN C. TURCHIA⁵¹

12 maggio 2005 – Grande Camera – Ric. 46221/99

**Pres. Wildhaber, Rozakis, Costa, Ress, Bratza, Palm, Caflisch, Loucaides,
Türmen, Strážnická, Lorenzen, Butkevych, Hedigan, Ugrekhelidze, Garlicki,
Borrego Borrego**

* * *

Dispositivo:

- unanimità: violazione dell'art. 5.3 e 5.4; nessuna violazione degli artt. 2, 5.1 e 34; violazione dell'art. 6.1 in combinato disposto con l'art. 6.3; nessuna violazione dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 2; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo degli artt. 7, 8, 9, 10, 13, 14 e 18, considerati isolatamente o in combinato disposto con gli artt. 2, 3, 5 e 6
- 11 voti contro 6: violazione dell'art. 6.1
- 13 voti contro 4: violazione dell'art. 3

Opinioni concorrenti: Garlicki

Opinioni dissenzienti: Garlicki, Wildhaber, Costa, Caflisch, Türmen, Borrego Borrego

* * *

(*Omissis*)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

13. The applicant was born in 1949 and is currently being held in İmralı Prison (Mudanya, Bursa, Turkey). Prior to his arrest, he was the leader of the PKK (Workers' Party of Kurdistan).

The facts of the case, as submitted by the parties, may be summarised as follows.

A. *The applicant's arrest and transfer to Turkey*

14. On 9 October 1998 the applicant was expelled from Syria, where he had been living for many years. He arrived the same day in Greece, where the Greek authorities asked him to leave Greek territory within two hours and refused his application for political asylum. On 10 October 1998 the applicant travelled to Moscow in an aircraft that had been chartered by the Greek secret services. His application for political asylum in Russia was accepted by the Duma, but the Russian Prime Minister did not implement that decision.

15. On 12 November 1998 the applicant went to Rome, where he made an application for political asylum. The Italian authorities initially detained him but subsequently placed him under house arrest. Although they refused to extradite him to Turkey, they also rejected his application for refugee status and the applicant had to bow to pressure for him to leave Italy. After spending either one or two days in Russia, he returned to Greece, probably on 1 February 1999. The following day (2 February 1999), the applicant was taken to Kenya. He was met at Nairobi Airport by officials from the Greek embassy and accommodated at the ambassador's residence. He lodged an application with the Greek ambassador for political asylum in Greece, but never received a reply.

16. On 15 February 1999 the Kenyan Ministry of Foreign Affairs announced that Mr Öcalan had been on board an aircraft that had landed in Nairobi on 2 February 1999 and had entered Kenyan territory

⁵¹ *Fattispecie*: il ricorrente, *leader* di una formazione politica curda indipendentista, una volta ricondotto dall'estero in patria e ivi detenuto, processato e condannato alla (pena capitale, successivamente commutata in) pena detentiva a vita, lamentava violazioni di diverse norme della Convenzione con riguardo alle condizioni del proprio trasferimento e della successiva detenzione.

Bibliografia essenziale: CONFORTI, B. - RAIMONDI, G., *sub Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Enc. dir. (agg.)*, vol. VI, 2002, pp. 327 ss., in partic. p. 335.

Per la traduzione italiana si veda DE SALVIA, M. – ZAGREBELSKY, V., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia delle Comunità europee*, vol. III (1999-2006), coordinato da M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 976 ss.

accompanied by Greek officials without declaring his identity or going through passport control. It added that the Kenyan Minister for Foreign Affairs had summoned the Greek ambassador in Nairobi in order to elicit information about the applicant's identity. After initially stating that the person concerned was not Mr Öcalan, on being pressed by the Kenyan authorities the Greek ambassador had gone on to acknowledge that it was in fact him. The Kenyan Minister for Foreign Affairs had been informed by the Greek ambassador that the authorities in Athens had agreed to arrange for Mr Öcalan's departure from Kenya.

The Kenyan Minister for Foreign Affairs also stated that Kenyan diplomatic missions abroad had been the target of terrorist attacks and that the applicant's presence in Kenya constituted a major security risk. In those circumstances, the Kenyan government was surprised that Greece, a State with which it enjoyed friendly relations, could knowingly have put Kenya in such a difficult position, exposing it to suspicion and the risk of attacks. Referring to the Greek ambassador's role in the events, the Kenyan government indicated that it had serious reservations about his credibility and requested his immediate recall.

The Kenyan Minister for Foreign Affairs added that the Kenyan authorities had played no part in the applicant's arrest and had had no say in the choice of his final destination. The Minister had not been informed of any operations by Turkish forces at the time of the applicant's departure and there had been no consultations between the Kenyan and Turkish governments on the subject.

17. On the final day of his stay in Nairobi, the applicant was informed by the Greek ambassador after the latter had returned from a meeting with the Kenyan Minister for Foreign Affairs that he was free to leave for the destination of his choice and that the Netherlands were prepared to accept him.

On 15 February 1999 Kenyan officials went to the Greek embassy to take Mr Öcalan to the airport. The Greek ambassador said that he wished to accompany the applicant to the airport in person and a discussion between the ambassador and the Kenyan officials ensued. In the end, the applicant got into a car driven by a Kenyan official. On the way to the airport, this car left the convoy and, taking a route reserved for security personnel in the international transit area of Nairobi Airport, took him to an aircraft in which Turkish officials were waiting for him. The applicant was then arrested after boarding the aircraft at approximately 8 p.m.

18. The Turkish courts had issued seven warrants for Mr Öcalan's arrest and a wanted notice (Red Notice) had been circulated by Interpol. In each of those documents, the applicant was accused of founding an armed gang in order to destroy the territorial integrity of the Turkish State and of instigating various terrorist acts that had resulted in loss of life.

On the flight from Kenya to Turkey, the applicant was accompanied by an army doctor from the moment of his arrest. A video recording and photographs taken of Mr Öcalan in the aircraft for use by the police were leaked to the press and published. In the meantime, the inmates of İmralı Prison were transferred to other prisons.

19. The applicant was kept blindfolded throughout the flight except when the Turkish officials wore masks. The blindfold was removed as soon as the officials put their masks on. According to the Government, the blindfold was removed as soon as the aircraft entered Turkish airspace.

The applicant was taken into custody at İmralı Prison on 16 February 1999. On the journey from the airport in Turkey to İmralı Prison, he wore a hood. In photographs that were taken on the island of İmralı in Turkey, the applicant appears without a hood or blindfold. He later said that he had been given tranquillisers, probably at the Greek embassy in Nairobi.

B. Police custody on the island of İmralı

20. From 16 February 1999 onwards, the applicant was interrogated by members of the security forces. On 20 February 1999 a judge ruled on the basis of information in the case file that he should remain in police custody for a further three days as the interrogation had not been completed.

21. Judges and prosecutors from the Ankara National Security Court arrived on the island of İmralı on 21 February 1999.

22. According to the applicant, on 22 February 1999 sixteen lawyers instructed by his family applied to the National Security Court for permission to see him. They were informed verbally that only one lawyer would be allowed access. Lawyers who went to Mudanya (the embarkation point for the island of İmralı) on 23 February 1999 were told by the administrative authorities that they could not visit the applicant. The applicant also alleges that his lawyers were harassed by a crowd at the instigation of plain-clothes police officers or at least with their tacit approval.

23. As soon as the applicant's detention began, the island of İmralı was decreed a prohibited military zone. According to the applicant, the security arrangements in his case were managed by a "crisis desk" set up at Mudanya. It was the crisis desk that was responsible for granting lawyers and other visitors access to the applicant. According to the Government, special measures were taken to ensure the

applicant's safety. He had many enemies who might have been tempted to make an attempt on his life, and it was for security reasons that lawyers were searched.

24. On 22 February 1999 the public prosecutor at the Ankara National Security Court questioned the applicant and took a statement from him as an accused. The applicant told the prosecutor that he was the founder of the PKK and its current leader. Initially, his and the PKK's aim had been to found an independent Kurdish State, but with the passage of time they had changed their objective and sought to secure a share of power for the Kurds as a free people who had played an important role in the founding of the Republic. The applicant confessed that village guards were a prime target for the PKK. He also confirmed that the PKK had used violent methods against civilians, in particular from 1987 onwards, but that he was personally opposed to such methods and had tried in vain to prevent their being used. He told the prosecutor that the warlords who wanted to seize power within the PKK had exerted part of their pressure on the Kurdish population; some of these warlords had been tried and found guilty by the PKK and had been executed with his personal approval. He acknowledged that the Turkish government's estimate of the number of those killed or wounded as a result of the PKK's activities was fairly accurate, that the actual number might even be higher, and that he had ordered the attacks as part of the armed struggle being waged by the PKK. He added that he had decided in 1993 to declare a ceasefire, acting on a request by the Turkish President, Mr Özal, which had been conveyed to him by the Kurdish leader Celal Talabani. The applicant also told the prosecutor that after leaving Syria on 9 October 1998 he had gone first to Greece and then to Russia and Italy. When the latter two countries refused to grant him the status of political refugee, he had been taken to Kenya by the Greek secret services.

C. Appearance before a judge and pre-trial detention

25. On 23 February 1999 the applicant appeared before a judge of the Ankara National Security Court, who ordered that he should be detained pending trial. The applicant did not apply to the National Security Court to have that decision set aside. Before the judge he repeated the statement he had made to the prosecutor. He said that decisions taken within the PKK were submitted to him as founder and leader of the organisation for final approval. In the period from 1973 to 1978, the PKK's activities had been political. In 1977 and 1978, the PKK had organised armed attacks on the ağalar (major landowners). In 1979, following a visit by the applicant to Lebanon, the PKK had begun its paramilitary preparations. Since 1984, the PKK had carried on an armed struggle within Turkey. The regional leaders decided on armed actions and the applicant confirmed the general plan for such actions. He had taken the strategic and tactical decisions for the organisation as a whole. The units had carried out the decisions.

D. Contact with the outside world during the judicial investigation and conditions at İmralı Prison

26. On the day after the applicant's arrival in Turkey, his Turkish lawyer, Mr Feridun Çelik, asked to visit him. He was prevented by members of the security forces from leaving the premises of the Diyarbakır Human Rights Association and was subsequently arrested together with seven other lawyers.

27. At Istanbul Airport on 17 February 1999, Ms Böhler, Ms Prakken and their partner Mr Koppen were refused leave to enter Turkey to visit the applicant, on the grounds that they could not represent him in Turkey and that Ms Böhler's past history (she was suspected of having campaigned against Turkey's interests and of having taken part in meetings organised by the PKK) created a risk of prejudice to public order in Turkey.

28. On 25 February 1999 the applicant was able to talk to two of the sixteen lawyers who had asked to see him, Mr Z. Okçuoğlu and Mr H. Korkut. The first conversation took place in the presence of a judge and of members of the security forces wearing masks. The latter decided that it should not last longer than twenty minutes. The record of that conversation was handed over to the National Security Court. The applicant's other representatives were given leave to have their authority to act before the Court signed and to see their client later.

29. During the preliminary investigation between 15 February 1999, when the applicant was arrested, and 24 April 1999, when the trial began, the applicant had twelve meetings in private with his lawyers. The dates and duration of the meetings were as follows: 11 March (45 minutes), 16 March (1 hour), 19 March (1 hour), 23 March (57 minutes), 26 March (1 hour 27 minutes), 2 April (1 hour), 6 April (1 hour), 8 April (61 minutes), 12 April (59 minutes), 15 April (1 hour), 19 April (1 hour) and 22 April (1 hour).

30. According to the applicant, his conversations with his lawyers were monitored from behind glass panels and filmed with a video camera. After the first two short visits, the applicant's contact with his lawyers was restricted to two visits per week, lasting an hour each. On each visit, the lawyers were searched five times and required to fill in a very detailed questionnaire. He and his advisers were not allowed to exchange documents or take notes at their meetings. The applicant's representatives were

unable to give him either a copy of his case file (other than the bill of indictment, which was served by the prosecution) or any other material that would allow him to prepare his defence.

31. According to the Government, no restrictions were placed on the applicant as regards either the number of visits by his lawyers or their duration. Apart from the first visit, which took place under the supervision of a judge and members of the security forces, the meetings were held subject to the restrictions provided for in the Code of Criminal Procedure. In order to ensure their safety, the lawyers were taken to the island of İmralı by boat after embarking at a private quay. Hotel rooms were booked for them near the embarkation point. According to the Government, no restrictions were placed on the applicant's correspondence.

32. In the meantime, on 2 March 1999, delegates of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) visited İmralı Prison. In a letter of 22 March 1999 to the representatives of the Government, they indicated that the applicant was physically in good health and his cell was comfortable. The CPT drew the Government's attention to the fact that the applicant's solitary confinement and his limited access to the open air could affect him psychologically.

33. The CPT delegates next visited İmralı Prison, where the applicant is the sole inmate, as part of their mission to Turkey from 2 to 14 September 2001. The delegates found that the cell occupied by the applicant was large enough to accommodate a prisoner and equipped with a bed, table, armchair and bookshelves. It also had an air-conditioning system, washing and toilet facilities and a window overlooking an inner courtyard. The applicant had access to books, newspapers and a radio, but not to television programmes or a telephone. However, he received twice daily medical checks by doctors and, in principle, was visited by his lawyers once a week.

34. On its visit of 16-17 February 2003, the CPT noted that visits to the applicant by his lawyers and members of his family were often cancelled owing to adverse weather conditions and inadequate means of transport.

E. The trial at the National Security Court

35. In a bill of indictment preferred on 24 April 1999 (and joined to several others that had been drawn up in the applicant's absence by various public prosecutors' offices between 1989 and 1998), the public prosecutor at the Ankara National Security Court accused the applicant of activities carried out for the purpose of bringing about the secession of part of the national territory. He sought the death penalty under Article 125 of the Criminal Code.

36. The case file ran to 17,000 pages and had been prepared by joining the files in seven sets of proceedings that were pending against the applicant in various national security courts. The applicant's lawyers were given access to the case file and the bill of indictment on 7 May 1999. Since the judicial authorities had not been able to supply a copy of the file, the applicant's lawyers had brought their own photocopier and finished copying the file on 15 May 1999. The prosecution had omitted to include certain documents in it, such as those concerning the applicant's arrest in Kenya and his transfer to Turkey.

37. The first two hearings, held in Ankara on 24 and 30 March 1999 in the applicant's absence, were taken up with procedural matters, such as third-party applications to intervene in the proceedings or the measures to be taken in readiness for the hearings on the island of İmralı and to enable the parties to take part in and members of the public to attend the trial. According to the Government, allegations that the lawyers were harassed by the police when they emerged from the first hearing in Ankara on 24 March 1999 have been the subject of a criminal investigation.

38. From 31 May to 29 June 1999, the National Security Court held eight hearings attended by the applicant on the island of İmralı. The applicant told the court, among other things, that he stood by his statements to the prosecutor and the judge. He confirmed that he was the most senior PKK agent and leader of the organisation and that he had instructed the members of the organisation to carry out certain acts. He said that he had not been ill-treated or verbally abused since his arrest. The applicant's representatives argued that the National Security Court could not be regarded as an independent and impartial tribunal within the meaning of Article 6 of the Convention. The applicant stated that, for his part, he accepted the court's jurisdiction.

39. The applicant said that he was willing to cooperate with the Turkish State in order to bring to an end the acts of violence associated with the Kurdish question and promised to halt the PKK's armed struggle. He indicated that he wished to "work for peace and fraternity and achieve that aim within the Republic of Turkey". He observed that, while he had initially envisaged an armed struggle for the independence of the population of Kurdish origin, that had been in reaction to the political pressure the government had exerted on the Kurdish population. When circumstances changed, he had decided on a different approach and limited his demands to autonomy or to a recognition of the Kurds' cultural rights within a democratic society. He accepted political responsibility for the PKK's general strategy, but disclaimed criminal liability for acts of violence which went beyond the PKK's stated policy. In order to

highlight the rapprochement between the PKK and the government, he applied to have the government officials who had conducted negotiations with the PKK examined as witnesses for the defence. That application was refused by the National Security Court.

40. The applicant's lawyers' applications for the communication of additional documents or for further investigations in order to collect more evidence were refused by the National Security Court on the ground that they were delaying tactics.

41. The applicant's lawyers complained to the National Security Court about the restrictions and the difficulties they were having in conferring with their client. Their request to be permitted to confer with him during lunch breaks was accepted by the National Security Court at a hearing on 1 June 1999.

The lawyers did not appear at the hearing on 3 June 1999. At their request, transcripts of that hearing and copies of the documents placed in the file were given to them and the applicant on 4 June 1999. One of the applicant's counsel thanked the National Security Court for having established a dispassionate atmosphere.

42. On 8 June 1999 the prosecution made their final submissions. They sought the death penalty for the applicant under Article 125 of the Criminal Code.

The applicant's advisers requested a one-month adjournment to enable them to prepare their final submissions. The National Security Court granted them fifteen days, the statutory maximum allowed.

43. On 18 June 1999 Turkey's Grand National Assembly amended Article 143 of the Constitution to exclude both military judges and military prosecutors from national security courts. Similar amendments were made on 22 June 1999 to the law on national security courts.

44. At the hearing on 23 June 1999, the judge who had been appointed to replace the military judge sat as a member of the trial court for the first time. The National Security Court noted that the new judge had already read the file and the transcripts, in accordance with Article 381 § 2 of the Code of Criminal Procedure, and had followed the proceedings from the outset and attended the hearings.

Counsel for the applicant opposed the appointment of the civilian judge owing to his previous involvement in the case. Their application for an order requiring him to stand down was dismissed by the National Security Court.

45. At the same hearing, counsel for the applicant set out the applicant's substantive defence to the charges.

46. On 29 June 1999, after hearing the applicant's final representations, the Ankara National Security Court found the applicant guilty of carrying out acts designed to bring about the secession of part of Turkey's territory and of training and leading a gang of armed terrorists for that purpose. It sentenced him to death under Article 125 of the Criminal Code. It found that the applicant was the founder and principal leader of the organisation, whose aim was to detach a part of the territory of the Republic of Turkey so as to form a Kurdish State with a political regime based on Marxist-Leninist ideology. The National Security Court found that it had been established that, following decisions taken by the applicant and on his orders and instructions, the PKK had carried out several armed attacks, bomb attacks, acts of sabotage and armed robberies, and that in the course of those acts of violence thousands of civilians, soldiers, police officers, village guards and public servants had been killed. The court did not accept that there were mitigating circumstances allowing the death penalty to be commuted to life imprisonment, having regard, among other things, to the very large number and the seriousness of the acts of violence, the thousands of deaths caused by them, including those of children, women and old people, and the major, pressing threat to the country that those acts posed.

F. The appeal on points of law

47. The applicant appealed on points of law against the above judgment, which, on account of the severity of the sentence, was in any event automatically subject to review by the Court of Cassation.

48. In a judgment adopted on 22 November 1999 and delivered on 25 November, the Court of Cassation upheld the judgment of 29 June 1999 in every respect. It held that the replacement of the military judge by a civilian judge during the trial did not require the earlier procedural steps to be taken again given that the new judge had followed the proceedings from the beginning and that the law itself required that the proceedings should continue from the stage they had reached at the time of the replacement. The Court of Cassation also pointed out that the Ankara National Security Court was empowered by law to hold its hearings outside the area of its territorial jurisdiction on security grounds, among other reasons.

49. As to the merits, the Court of Cassation had regard to the fact that the applicant was the founder and president of the PKK. It referred to the latter's aim and activities, namely that it sought the foundation of a Kurdish State on a territory that Turkey should be made to cede after an armed struggle and to that end carried out armed attacks and sabotage against the armed forces, industrial premises and tourist facilities in the hope of weakening the authority of the State. The PKK also had a political front

(the ERNK) and a military wing (the ARNK), which operated under its control. Its income was derived mainly from “taxes”, “fines”, donations, subscriptions, and the proceeds of armed robberies, gun-running and drug trafficking. According to the Court of Cassation, the applicant led all three of these groups. In his speeches at party conferences, in his radio and television appearances and in the orders he had given to his activists, the applicant had instructed his supporters to resort to violence, indicated combat tactics, imposed penalties on those who did not obey his instructions and incited the civilian population to put words into action. As a result of the acts of violence carried out by the PKK from 1978 until the applicant's arrest (in all, 6,036 armed attacks, 3,071 bomb attacks, 388 armed robberies and 1,046 kidnappings), 4,472 civilians, 3,874 soldiers, 247 police officers and 1,225 village guards had died.

50. The Court of Cassation held that the PKK, founded and led by the applicant, represented a substantial, serious and pressing threat to the country's integrity. It ruled that the acts of which the applicant was accused constituted the offence laid down in Article 125 of the Criminal Code and that it was not necessary, in order for that provision to apply, for the applicant – the founder and president of the PKK and the instigator of the acts of violence committed by that organisation – personally to have used a weapon.

G. Commutation of the death penalty to life imprisonment

51. In October 2001, Article 38 of the Constitution was amended so that the death penalty could no longer be ordered or implemented other than in time of war or of imminent threat of war, or for acts of terrorism.

By Law no. 4771, which was published on 9 August 2002, the Turkish Grand National Assembly resolved, inter alia, to abolish the death penalty in peacetime (that is to say except in time of war or of imminent threat of war) and to make the necessary amendments to the relevant legislation, including the Criminal Code. As a result of the amendments, a prisoner whose death sentence for an act of terrorism has been commuted to life imprisonment must spend the rest of his life in prison.

By a judgment of 3 October 2002, the Ankara National Security Court commuted the applicant's death sentence to life imprisonment. It ruled that the offences under Article 125 of the Criminal Code of which the applicant had been accused had been committed in peacetime and constituted terrorist acts.

The Nationalist Action Party (MHP – Milliyetçi Hareket Partisi), a political party with representatives in Parliament, applied to the Constitutional Court for an order setting aside certain provisions of Law no. 4771, including the provision abolishing the death penalty in peacetime for persons found guilty of terrorist offences. The Constitutional Court dismissed that application in a judgment of 27 December 2002.

(Omissis)

AS TO THE LAW

(Omissis)

VI. OTHER COMPLAINTS

203. Relying on the same facts, the applicant also alleged a violation of Articles 7, 8, 9, 10, 13, 14 and 18 of the Convention, taken individually or in conjunction with the aforementioned provisions of the Convention.

204. Repeating the arguments set out above with regard to the other complaints, the Government submitted that those complaints too were ill-founded and had to be dismissed.

205. The applicant wished to pursue his complaints.

206. Having examined the complaints, which, incidentally, are not set out in any detail in the applicant's submissions, the Court notes that they have virtually the same factual basis as the complaints it has examined in previous sections of this judgment.

Consequently, it considers that no separate examination of the complaints under Articles 7, 8, 9, 10, 13, 14 and 18 of the Convention, taken individually or in conjunction with Articles 2, 3, 5 and 6, is necessary.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT

1. Dismisses unanimously the Government's preliminary objection concerning Article 5 §§ 1, 3 and 4 of the Convention;
2. Holds unanimously that there has been a violation of Article 5 § 4 of the Convention on account of the lack of a remedy by which the applicant could have the lawfulness of his detention in police custody decided;
3. Holds unanimously that there has been no violation of Article 5 § 1 of the Convention on account of the applicant's arrest;
4. Holds unanimously that there has been a violation of Article 5 § 3 of the Convention on account of the failure to bring the applicant before a judge promptly after his arrest;
5. Holds by eleven votes to six that there has been a violation of Article 6 § 1 of the Convention in that the applicant was not tried by an independent and impartial tribunal;
6. Holds unanimously that there has been a violation of Article 6 § 1 of the Convention, taken in conjunction with Article 6 § 3 (b) and (c), in that the applicant did not have a fair trial;
7. Holds unanimously that there has been no violation of Article 2 of the Convention;
8. Holds unanimously that there has been no violation of Article 14 of the Convention, taken in conjunction with Article 2, as regards the implementation of the death penalty;
9. Holds unanimously that there has been no violation of Article 3 of the Convention as regards the complaint concerning the implementation of the death penalty;
10. Holds by thirteen votes to four that there has been a violation of Article 3 of the Convention as regards the imposition of the death penalty following an unfair trial;
11. Holds unanimously that there has been no violation of Article 3 of the Convention as regards the conditions in which the applicant was transferred from Kenya to Turkey;
12. Holds unanimously that there has been no violation of Article 3 of the Convention, as regards the conditions of the applicant's detention on the island of İmralı;
13. Holds unanimously that no separate examination is necessary of the applicant's remaining complaints under Articles 7, 8, 9, 10, 13, 14 and 18 of the Convention, taken individually or in conjunction with the aforementioned provisions of the Convention;
14. Holds unanimously that there has been no violation of Article 34 in fine of the Convention;
15. Holds unanimously that its findings of a violation of Articles 3, 5 and 6 of the Convention constitute in themselves sufficient just satisfaction for any damage sustained by the applicant;
16. Holds unanimously
 - (a) that the respondent State is to pay the applicant's lawyers in the manner set out in paragraph 217 of the present judgment, within three months, for costs and expenses, the sum of EUR 120,000 (one hundred and twenty thousand euros) to be converted into new Turkish liras or pounds sterling, depending on where payment is made, at the rate applicable at the date of settlement, plus any value-added tax that may be chargeable;
 - (b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amount at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;
17. Dismisses unanimously the remainder of the applicant's claim for just satisfaction.

(Omissis)

EMEK PARTISI ET ŞENOL C. TURCHIA⁵²
31 maggio 2005 – Sez. IV – Ric. 39434/98
Pres. Bratza, Casadevall, Türmen, Pellonpää, Maruste,
Pavlovschi, Borrego Borrego

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione dell'art. 11; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 14 in combinato disposto con gli artt. 9 e 10

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(Omissis)

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

7. Le premier requérant, EP, est un parti politique dissous par la Cour constitutionnelle. Le second requérant, M. Osman Nuri Şenol, était le président de ce parti à l'époque des faits.

8. Le 25 mars 1996, le EP fut fondé, et ses statuts déposés au ministère de l'Intérieur. Son programme comprenait notamment les passages suivants :

(Omissis)

9. Le 22 mai 1996, le procureur général près la Cour de cassation (« le procureur général ») requit auprès de la Cour constitutionnelle la dissolution du EP. Dans son acte, le procureur reprocha au parti d'avoir enfreint la Constitution et la loi sur les partis politiques. D'après lui, le contenu et les objectifs du programme du EP portaient atteinte à l'intégrité territoriale, à l'unité de la nation et de la langue officielle de l'État.

10. Le 24 juin 1996, l'avocat du parti requérant présenta ses observations écrites préliminaires, dans lesquelles il soulève que le procureur de la République feignait d'ignorer la réalité de la Turquie, en soutenant dans son acte d'accusation d'une part que la langue turque devrait rester la seule pratiquée dans l'éducation et les activités culturelles afin de préserver l'unité de la nation et que, d'autre part le EP visait à créer des minorités au détriment de cette unité. Il rappela que des structures sociales, telles que des minorités, ne pouvaient être artificiellement créées et qu'il s'agissait de faits historiques reconnus, entre autres par des hommes d'État, dont il cita des discours publics. L'avocat du parti requérant conclut que le vrai motif de la demande de dissolution résidait en la volonté d'interdire aux travailleurs de faire de la politique et de les réduire au rôle de spectateurs.

11. Le 27 juin 1996, le procureur général près la Cour de cassation présenta ses observations quant au fond.

12. Le 15 août 1996, le parti requérant présenta à son tour ses observations quant au fond. L'avocat du parti se référa notamment aux articles 10, 11, 17 et 18 de la Convention, ainsi qu'à l'article 3 du Protocole n° 1.

13. Le 7 octobre 1996, les parties présentèrent oralement leurs observations devant la Cour constitutionnelle.

14. Le 14 février 1997, la Cour constitutionnelle prononça la dissolution du EP, en application de l'article 101 a) de la loi sur les partis politiques, au motif que ses statuts et son programme étaient « de nature à porter atteinte à l'intégrité territoriale de l'État ainsi qu'à l'unité de la nation et de sa langue officielle », et qu'ils violaient ainsi les articles 78 a) et 81 a) et b) de ladite loi.

⁵² *Fattispecie*: il Partito ricorrente, sciolto dalla Corte costituzionale turca in ragione dei propositi anticostituzionali contenuti nel programma politico – in particolare, con riferimento all'autonomia da riconoscersi alla minoranza curda – lamentava la violazione del proprio diritto di libertà di associazione.

15. Dans son arrêt, la Cour constitutionnelle rappela en premier lieu les principes constitutionnels selon lesquels les personnes vivant sur le territoire turc, quelle que soit leur origine ethnique, formaient une unité, à travers leur culture commune. D'après la Cour constitutionnelle, l'ensemble de ces personnes étaient des citoyens de la République de Turquie et constituaient la nation turque. Elle rappela en outre que, selon le traité de Lausanne, une langue ou une origine ethnique distinctes ne suffisent pas, à elles seules, à accorder à un groupe la qualité de minorité.

16. Quant à l'allégation selon laquelle le programme du EP contenait des propos de nature à porter atteinte à l'intégrité territoriale et à l'unité de la nation, la Cour constitutionnelle releva que les citoyens d'origine kurde jouissaient des mêmes droits que les autres citoyens turcs dans toutes les régions de la Turquie. Affirmer le contraire reviendrait à légitimer les actes des organisations terroristes.

17. La Cour constitutionnelle précisa que « lorsque l'on examine l'intégralité du programme, on comprend clairement la signification des termes tels que 'l'impérialisme', 'l'oppression des Kurdes', 'les travailleurs turcs et kurdes', 'la forme démocratisée de l'Etat' etc. ». Elle considéra que les propositions du programme du EP, sous couvert de promouvoir le développement de la langue kurde, visaient à créer des minorités au détriment de l'intégrité territoriale et l'unité nationale turques. En conséquence, des objectifs qui, tels ceux du EP, favoriseraient le séparatisme et la division de la nation turque, ne seraient pas admissibles et justifieraient la dissolution du parti en question.

18. L'arrêt de la dissolution du EP rendu par la Cour constitutionnelle entraîna ipso jure la liquidation des biens du parti et leur transfert au Trésor public, conformément à l'article 107 § 1 de la loi n° 2820.

19. Le 26 juin 1998, l'arrêt de la Cour constitutionnelle fut publié au journal officiel. Il eut pour effet d'interdire aux fondateurs et dirigeants du parti d'exercer des fonctions similaires dans toute autre formation politique (article 69 de la Constitution et article 95 § 1 de la loi n° 2820).

(Omissis)

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 11 DE LA CONVENTION

21. Les requérants allèguent que la dissolution du EP a enfreint leur droit à la liberté d'association, garanti par l'article 11 de la Convention, qui se lit ainsi :

(Omissis)

22. La Cour note qu'il ne prête pas à controverse entre les parties que la dissolution du parti en question constituait une ingérence dans le droit des requérants à la liberté d'association, protégé par l'article 11. Il n'est pas davantage contesté que l'ingérence était prévue par la loi et poursuivait un but légitime, à savoir la protection de l'intégrité territoriale, au sens de l'article 11 § 2 (voir Parti Socialiste de Turquie (STP) et autres c. Turquie, 12 novembre 2003, n° 26482/95, §§ 27 et 28). La Cour souscrit à cette appréciation. En l'occurrence, le différend porte sur la question de savoir si l'ingérence était « nécessaire dans une société démocratique ».

23. Le Gouvernement soutient sur ce point que dans une période de terrorisme menaçant l'intégrité territoriale et occasionnant des milliers de victimes, les dirigeants d'un parti politique doivent s'abstenir de faire des déclarations de soutien aux terroristes, de reprendre leurs thèses ou de faire leur apologie. Se référant aux propos litigieux pris en compte par la Cour constitutionnelle, il estime que, dans ces circonstances, la dissolution du EP était « nécessaire dans une société démocratique » et répondait à un besoin social impérieux, à savoir la sauvegarde de l'ordre public.

24. La Cour note d'emblée que le EP a été dissous avant même d'avoir pu entamer ses activités et que, dès lors, cette mesure a été ordonnée sur la seule base de son programme. A l'instar des instances nationales, la Cour s'appuiera donc sur lui pour apprécier la nécessité de l'ingérence litigieuse.

25. La jurisprudence à appliquer en l'espèce est décrite dans les paragraphes 86-89 et 96-100 de l'arrêt Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie ([GC], n°s 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, CEDH 2003-II). Notamment, selon la Cour, un parti politique peut mener campagne en faveur d'un changement de la législation ou des structures légales ou constitutionnelles de l'État à deux conditions : 1) les moyens utilisés à cet effet doivent être à tous points de vue légaux et démocratiques ; 2) le changement proposé doit lui-même être compatible avec les principes démocratiques fondamentaux. Il en découle nécessairement qu'un parti politique dont les responsables incitent à recourir à la violence ou proposent un projet politique qui ne respecte pas une ou plusieurs règles de la démocratie ou qui vise la destruction de celle-ci ainsi que la méconnaissance des droits et libertés qu'elle reconnaît, ne peut se

prévaloir de la protection de la Convention contre les sanctions infligées pour ces motifs (Yazar et autres c. Turquie, n^{os} 22723/93, 22724/93 et 22725/93, CEDH 2002-II, § 49, Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres, précité, § 98).

26. Pour ce qui est de la question de savoir si le EP poursuivait des buts contraires aux principes de la démocratie, la Cour constitutionnelle turque reprocha au EP de chercher à diviser l'intégrité de la nation turque en deux, avec les Turcs d'un côté et les Kurdes de l'autre, dans le but de détruire l'intégrité nationale et territoriale.

27. La Cour constate que les parties litigieuses du programme du EP comportent une analyse du développement de la classe ouvrière en Turquie et dans le monde entier, ainsi qu'une critique de la manière dont le gouvernement lutte contre les activités séparatistes. Elle accepte que ces principes défendus par le EP ne sont pas, comme tels, contraires aux principes fondamentaux de la démocratie.

28. Quant à la thèse du Gouvernement selon laquelle les objectifs du EP présentaient des similitudes avec ceux avancés par le PKK pour justifier ses actes de terrorisme, la Cour rappelle que, si on estime que la seule défense des principes susmentionnés se résume, de la part d'une formation politique, en un soutien aux actes de terrorisme, on diminuerait la possibilité de traiter les questions y relatives dans le cadre d'un débat démocratique, et on permettrait aux mouvements armés de monopoliser la défense de ces principes, ce qui serait fortement en contradiction avec l'esprit de l'article 11 et avec les principes démocratiques sur lesquels il se fonde (Yazar et autres, précité, § 57).

29. Eu égard à l'absence de projet politique du EP de nature à compromettre le régime démocratique dans le pays et/ou à l'absence d'une invitation ou d'une justification de recours à la force à des fins politiques, sa dissolution ne peut raisonnablement être considérée comme répondant à un « besoin social impérieux » et ainsi comme étant « nécessaire dans une société démocratique ».

30. Il y a donc eu violation de l'article 11 de la Convention.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DES ARTICLES 9, 10 ET 14 DE LA CONVENTION

31. Les requérants allèguent également une violation des articles 9, 10 et 14 de la Convention. Leurs griefs portant sur les mêmes faits que ceux examinés sur le terrain de l'article 11, la Cour juge inutile de les examiner séparément (voir, Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZDEP) c. Turquie [GC], n^o 23885/94, § 49, CEDH 1999-VIII).

(Omissis)

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. Dit qu'il y a eu violation de l'article 11 de la Convention ;

2. Dit qu'il n'y a pas lieu d'examiner l'autre grief tiré de l'article 14 de la Convention combiné avec les articles 9 et 10 ;

3. Dit

a) que l'Etat défendeur doit verser aux requérants, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes à convertir en livres turques au taux applicable à la date du règlement :

i. 15 000 EUR (quinze mille euros) pour dommage moral ;

ii. 3 000 EUR (trois mille euros) pour frais et dépens ;

iii. plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt ;

b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage.

(Omissis)

Ì. A. C. TURCHIA⁵³

13 settembre 2005 – Sez. II – Ric. 42571/98

Pres. Costa, Baka, Cabral Barreto, Türmen, Jungwiert, Ugrekhelidze, Mularoni

* * *

Dispositivo:

– 4 voti contro 3: nessuna violazione dell'art. 10

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: Costa, Cabral Barreto, Jungwiert

* * *

(Omissis)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

4. The applicant was born in 1960 and lives in France.

5. He is the proprietor and managing director of Berfin, a publishing house which in November 1993 published a novel by Abdullah Rıza Ergüven entitled “Yasak Tümceler” (“The forbidden phrases”). The book conveyed the author's views on philosophical and theological issues in a novelistic style. Two thousand copies of it were printed in a single run.

6. In an indictment of 18 April 1994, the Istanbul public prosecutor (“the public prosecutor”) charged the applicant under the third and fourth paragraphs of Article 175 of the Criminal Code with blasphemy against “God, the Religion, the Prophet and the Holy Book” through the publication of the book in question.

7. The public prosecutor's indictment was based on an expert report drawn up at the request of the press section of the Istanbul public prosecutor's office by Professor Salih Tuğ, dean of the theology faculty of Marmara University at the material time. In his report of 25 February 1994 the expert observed:

(Omissis)

9. In a letter of 28 June 1994 to the Istanbul Court of First Instance, the applicant contested the expert report. He requested a second opinion, arguing that the book was a novel and should have been analysed by literary specialists, and questioned the expert's impartiality.

10. On 2 November 1995 a committee of experts, composed of Professors Kayıhan İçel, Adem Sözüer and Burhan Kuzu, submitted its report.

11. In a letter of 19 April 1996 to the Court of First Instance, the applicant disputed the accuracy of the second expert report and argued that it was a copy of the first report.

12. On 24 April 1996 the applicant submitted before the Court of First Instance that the book was neither blasphemous nor insulting within the meaning of the third paragraph of Article 175 of the Criminal Code and merely conveyed its author's philosophical views.

13. In a judgment of 28 May 1996, the Court of First Instance convicted the applicant and sentenced him to two years' imprisonment and a fine. It commuted the prison sentence to a fine, so that the applicant was ultimately ordered to pay a total fine of 3,291,000 Turkish liras (equivalent at the time to 16 United States dollars). In its reasoning the court referred to the second expert report and cited the following passage from the book:

(Omissis)

⁵³ *Fattispecie*: il ricorrente, titolare di una casa editrice, condannato in sede penale per avere pubblicato un libro blasfemo, lamentava la violazione delle propria libertà di espressione.

Bibliografia essenziale: BOTTONI, R., *Le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo I. A. e Aydin Tatlav: una riconsiderazione del rapporto tra libertà religiosa e laicità in Turchia?*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2006, 3, pp. 827 ss.; PIN, A., *Le offese alla religione islamica. La Turchia e la Corte di Strasburgo*, in *Quad. cost.*, 2006, 1, pp. 152 ss.

14. On 3 September 1996 the applicant appealed to the Court of Cassation. In his grounds of appeal he submitted that in the book in question the author had merely expressed his views, and challenged the content of the expert reports.

15. On 6 October 1997 the Court of Cassation upheld the impugned judgment.

16. The applicant was notified of the final judgment by means of a payment order postmarked 2 December 1997.

(Omissis)

THE LAW

ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 10 OF THE CONVENTION

19. The applicant alleged that his criminal conviction had infringed his right to freedom of expression. He relied on Article 10 of the Convention, the relevant parts of which provide:

(Omissis)

20. The Government submitted that the applicant's conviction had met a pressing social need in that the book in issue had contained an abusive attack on religion, in particular Islam, and had offended and insulted religious feelings. They argued in that connection that the criticism of Islam in the book had fallen short of the level of responsibility to be expected of criticism in a country where the majority of the population were Muslim.

21. The Court observes that the book in question conveyed the author's views on philosophical and theological issues in a novelistic style. It notes that the domestic courts found that the book contained expressions intended to blaspheme against and vilify religion.

22. The Court notes that it was common ground between the parties that the applicant's conviction constituted interference with his right to freedom of expression under Article 10 § 1. Furthermore, it was not disputed that the interference was prescribed by law and pursued the legitimate aims of preventing disorder and protecting morals and the rights of others, within the meaning of Article 10 § 2. The Court endorses that assessment. The dispute in the instant case relates to the question whether the interference was “necessary in a democratic society”.

23. The Court reiterates the fundamental principles underlying its judgments relating to Article 10 as set out, for example, in *Handyside v. the United Kingdom* (judgment of 7 December 1976, Series A no. 24), and in *Fressoz and Roire v. France* ([GC], no. 29183/95, § 45, ECHR 1999-I). Freedom of expression constitutes one of the essential foundations of a democratic society and one of the basic conditions for its progress and for each individual's self-fulfilment. Subject to paragraph 2 of Article 10, it is applicable not only to “information” or “ideas” that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb.

24. As paragraph 2 of Article 10 recognises, the exercise of that freedom carries with it duties and responsibilities. Among them, in the context of religious beliefs, may legitimately be included a duty to avoid expressions that are gratuitously offensive to others and profane (see, for example, *Otto-Preminger-Institut v. Austria*, judgment of 20 September 1994, Series A no. 295-A, pp. 18-19, § 49, and *Murphy v. Ireland*, no. 44179/98, § 67, ECHR 2003-IX). This being so, as a matter of principle it may be considered necessary to punish improper attacks on objects of religious veneration (*ibid.*).

25. In examining whether restrictions to the rights and freedoms guaranteed by the Convention can be considered “necessary in a democratic society”, the Court has frequently held that the Contracting States enjoy a certain but not unlimited margin of appreciation (see *Wingrove v. the United Kingdom*, judgment of 25 November 1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-V, p. 1956, § 53). The fact that there is no uniform European conception of the requirements of the protection of the rights of others in relation to attacks on their religious convictions means that the Contracting States have a wider margin of appreciation when regulating freedom of expression in connection with matters liable to offend intimate personal convictions within the sphere of morals or religion (see *Otto-Preminger-Institut*, cited above, p. 19, § 50; *Wingrove*, cited above, pp. 1957-58, § 58; and *Murphy*, cited above, § 67).

26. A State may therefore legitimately consider it necessary to take measures aimed at repressing certain forms of conduct, including the imparting of information and ideas, judged incompatible with respect for the freedom of thought, conscience and religion of others (see, in the context of Article 9, *Kokkinakis v. Greece*, judgment of 25 May 1993, Series A no. 260-A, and *Otto-Preminger-Institut*, cited above, pp. 17-18, § 47). It is, however, for the Court to give a final ruling on the restriction's

compatibility with the Convention and it will do so by assessing in the circumstances of a particular case, inter alia, whether the interference corresponded to a “pressing social need” and whether it was “proportionate to the legitimate aim pursued” (see Wingrove, cited above, p. 1956, § 53, and Murphy, cited above, § 68).

27. The issue before the Court therefore involves weighing up the conflicting interests of the exercise of two fundamental freedoms, namely the right of the applicant to impart to the public his views on religious doctrine on the one hand and the right of others to respect for their freedom of thought, conscience and religion on the other hand (see *Otto-Preminger-Institut*, cited above, p. 20, § 55).

28. Pluralism, tolerance and broadmindedness are hallmarks of a “democratic society” (see *Handyside*, cited above, p. 23, § 49). Those who choose to exercise the freedom to manifest their religion, irrespective of whether they do so as members of a religious majority or a minority, cannot reasonably expect to be exempt from all criticism. They must tolerate and accept the denial by others of their religious beliefs and even the propagation by others of doctrines hostile to their faith (see *Otto-Preminger-Institut*, cited above, pp. 17-18, § 47).

29. However, the present case concerns not only comments that offend or shock, or a “provocative” opinion, but also an abusive attack on the Prophet of Islam. Notwithstanding the fact that there is a certain tolerance of criticism of religious doctrine within Turkish society, which is deeply attached to the principle of secularity, believers may legitimately feel themselves to be the object of unwarranted and offensive attacks through the following passages: “Some of these words were, moreover, inspired in a surge of exultation, in Aisha's arms. ... God's messenger broke his fast through sexual intercourse, after dinner and before prayer. Muhammad did not forbid sexual intercourse with a dead person or a live animal.”

30. The Court therefore considers that the measure taken in respect of the statements in issue was intended to provide protection against offensive attacks on matters regarded as sacred by Muslims. In that respect it finds that the measure may reasonably be held to have met a “pressing social need”.

31. The Court concludes that the authorities cannot be said to have overstepped their margin of appreciation in that respect and that the reasons given by the domestic courts to justify taking such a measure against the applicant were relevant and sufficient.

32. As to the proportionality of the impugned measure, the Court is mindful of the fact that the domestic courts did not decide to seize the book, and accordingly considers that the insignificant fine imposed was proportionate to the aims pursued.

There has therefore been no violation of Article 10 of the Convention.

FOR THESE REASONS, THE COURT

Holds by four votes to three that there has been no violation of Article 10 of the Convention.

(Omissis)

EŞİDİR E ALTRI C. TURCHIA⁵⁴

11 ottobre 2005 – Sez. II – Ric. 54814/00

Pres. Costa, Baka, Türmen, Jungwiert, Ugrekhelidze, Jociene, Popovic

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione dell'art. 6.1; inammissibilità del ricorso sotto il profilo degli artt. 9, 10 e 11, in combinato disposto con l'art. 14

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(*Omissis*)

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

4. Les quatre premiers requérants sont nés respectivement en 1942, 1973, 1963 et 1969 et résident à Bolu, Van, Muş et Siirt. Les deux derniers requérants sont nés en 1959, et résident à Diyarbakır.

5. À l'époque des faits, les requérants étaient tous membres de la structure locale d'un parti politique, le Parti de la Démocratie du Peuple (Halkın Demokrasi Partisi, « HADEP »), dans la ville de Bolu. Vahap Eşidir, Mehmet Sıddık Aksaç, Nihat Yaşlı et Mehmet Ersin Derince étaient des membres actifs du conseil d'administration du parti, Kenan Ayaz en était le responsable local et Zeki Başar était membre de la commission de la jeunesse.

6. Le requérant Kenan Ayaz fut arrêté le 17 septembre 1997. Les requérants Vahap Eşidir, Mehmet Sıddık Aksaç, Nihat Yaşlı et Mehmet Ersin Derince furent arrêtés le 23 septembre 1997, et Zeki Başar le 24 septembre 1997. Leurs domiciles et lieux de travail furent perquisitionnés. A l'issue de leur garde à vue, le juge assesseur de la cour de sûreté de l'État d'Ankara (« la cour de sûreté ») ordonna leur arrestation.

7. Par un arrêt du 6 mai 1998, la cour de sûreté condamna chaque requérant à une peine d'emprisonnement de trois ans et neuf mois, assortie d'une interdiction de travail de trois ans dans le secteur public, pour aide et assistance à une bande armée séparatiste, en application de l'article 169 du code pénal. La cour de sûreté fit une appréciation globale des activités des requérants et constata que, sous couvert d'activités au sein du HADEP, ils avaient facilité les agissements criminels d'une bande armée séparatiste en exposant les photos des leaders de cette bande aux murs des locaux du parti et en diffusant dans le bâtiment du parti les émissions d'une chaîne de télévision créée à l'initiative d'une bande armée séparatiste, tout en invitant les jeunes non-membres du parti à regarder ces émissions. Ils étaient également en possession de diverses publications, calendriers sur lesquels figuraient des photos de combattants appartenant à cette bande armée et tués lors des affrontements avec les forces de l'ordre, cassettes vidéo et audio faisant la propagande de cette bande armée et avaient utilisé les couleurs rouge, jaune et verte (couleurs symboliques des nationalistes kurdes) sur les panneaux d'affichage du parti. Dans ses attendus, la cour de sûreté cita les passages suivants, tirés des cassettes vidéo, audio et des revues saisies :

(*Omissis*)

8. Les requérants se pourvurent en cassation et demandèrent qu'une audience soit tenue. Ils soutinrent que les éléments de preuve en kurde n'avaient pas été correctement traduits en turc par des traducteurs assermentés qualifiés.

⁵⁴ *Fattispecie*: i ricorrenti, membri di un partito politico, condannati per favoreggiamento di una banda armata separatista per aver (tra l'altro) esposto nella sede del partito alcune foto rappresentanti i capi della banda e aver diffuso messaggi provenienti dalla stessa, lamentavano violazioni convenzionali sotto diversi profili (tra questi, anche quello relativo alla libertà di espressione e di coscienza).

9. Le 14 décembre 1999, lors de l'audience tenue devant la Cour de cassation, le procureur général auprès de cette haute juridiction présenta ses observations sur le pourvoi et demanda son rejet. A l'issue de l'audience, la Cour de cassation confirma l'arrêt de la cour de sûreté de l'Etat du 6 mai 1998.

(*Omissis*)

EN DROIT

I. SUR LA RECEVABILITÉ

A. Article 6 de la Convention

(*Omissis*)

B. Articles 9, 10 et 11 de la Convention combinés avec son article 14

16. Les requérants se plaignent que leur condamnation au pénal a enfreint leur droit à la liberté de pensée, d'expression et d'association. Ils invoquent à cet égard les articles 9, 10 et 11 de la Convention combinés avec son article 14. La Cour considère qu'il y a lieu d'examiner ces griefs sous l'angle de l'article 10 de la Convention combiné avec son article 14.

Aux termes du premier de ces textes :

(*Omissis*)

17. Le Gouvernement soutient que les documents et les enregistrements saisis lors des perquisitions ne constituent pas une simple expression inoffensive et pacifique d'une pensée mais ont été minutieusement préparés en vue d'une propagande séparatiste. Invoquant l'affaire Zana c. Turquie (arrêt du 25 novembre 1997, Recueil 1997-VII, p. 14, § 58), il avance que les documents et enregistrements audio et vidéo saisis incitaient ouvertement à la violence et à l'hostilité et que la condamnation des requérants était nécessaire dans une société démocratique.

18. La Cour note que les juridictions nationales ont estimé, après une évaluation globale des activités des requérants et des documents et enregistrements audiovisuels en leurs possessions prônant la lutte menée par une bande armée, que les requérants avaient prêté assistance, de manière continue, à une bande armée au sens de l'article 169 du code pénal.

19. A la lumière de ce qui précède, la Cour observe que les requérants n'ont pas été condamnés pour avoir exprimé leurs opinions ou participé à une réunion, mais pour avoir prêté assistance à une organisation illégale, qualifiée en droit turc de « terroriste ». Partant, elle estime que la condamnation des intéressés ne saurait s'entendre comme une ingérence dans leurs droits au regard de l'article 10 (voir, entre autres, Kiliç c. Turquie (déc.), n° 48498/98, 8 juillet 2003, Aksaç c. Turquie (déc.), n° 41956/98, 15 janvier 2004, et Sirin c. Turquie (déc.), n° 47328/99, 27 avril 2004).

Aucune question distincte ne se pose au regard de l'article 14.

Il s'ensuit que cette partie de la requête est manifestement mal fondée et doit être rejetée en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

(*Omissis*)

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. Déclare recevables les griefs tirés de l'article 6 de la Convention ;
2. Déclare irrecevables les griefs tirés des articles 9, 10 et 11 de la Convention combinés avec son article 14 ;
3. Dit qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention du fait du défaut d'indépendance et d'impartialité de la cour de sûreté de l'État d'Ankara ;
4. Dit qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres griefs tirés de l'article 6 de la Convention ;
5. Dit que le présent arrêt constitue par lui-même une satisfaction équitable suffisante pour le préjudice moral ;
6. Dit
 - a) que l'Etat défendeur doit verser aux requérants, conjointement, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 1 500 EUR (mille cinq cents euros) pour frais et dépens, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt exigible au moment du versement, à convertir en livres turques au taux applicable à la date du règlement ;

b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ce montant sera à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

7. Rejette la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

(Omissis)

LEYLA ŞAHİN C. TURCHIA⁵⁵

10 novembre 2005 – Grande Camera – Ric. 44774/98

**Pres. Wildhaber, Rozakis, Costa, Zupančič, Türmen, Tulkens, Bîrsan, Jungwiert,
Butkevych, Vajić, Ugrekhelidze, Mularoni, Borrego Borrego, Fura-Sandström,
Gyulumyan, Myjer, Jebens**

* * *

Dispositivo:

- 16 voti contro 1: nessuna violazione degli artt. 9 e 2 Prot. 1
- unanimità: nessuna violazione degli artt. 8, 10 e 14

Opinioni concorrenti: Rozakis, Vajić

Opinioni dissenzienti: Tulkens

* * *

(*Omissis*)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

14. The applicant was born in 1973 and has lived in Vienna since 1999, when she left Istanbul to pursue her medical studies at the Faculty of Medicine at Vienna University. She comes from a traditional family of practising Muslims and considers it her religious duty to wear the Islamic headscarf.

A. *The circular of 23 February 1998*

15. On 26 August 1997 the applicant, then in her fifth year at the Faculty of Medicine at Bursa University, enrolled at the Cerrahpaşa Faculty of Medicine at Istanbul University. She says she wore the Islamic headscarf during the four years she spent studying medicine at the University of Bursa and continued to do so until February 1998.

16. On 23 February 1998 the Vice-Chancellor of Istanbul University issued a circular, the relevant part of which provides:

“By virtue of the Constitution, the law and regulations, and in accordance with the case-law of the Supreme Administrative Court and the European Commission of Human Rights and the resolutions adopted by the university administrative boards, students whose ‘heads are covered’ (who wear the

⁵⁵ *Fattispecie*: la ricorrente, studentessa universitaria cui era stato impedito di accedere alle attività didattiche e che in seguito era stata sanzionata in via disciplinare per aver indossato il velo islamico nonostante il relativo divieto imposto agli studenti, lamentava la violazione della propria libertà religiosa e del proprio diritto a ricevere un’istruzione.

Bibliografia essenziale: BELGIORNO DE STEFANO, M. G., *Le radici europee della laicità dello Stato*, in *St. Ch.*, marzo 2007, pp. 8 ss.; CAROBENE, G., *La libertà di religione, di manifestazione del credo religioso e il rispetto dell’ordine pubblico. Riflessioni in margine all’affaire Leyla Sahin davanti alla Corte europea dei diritti dell’uomo*, in *Dir. rel.*, 2006, 1-2, pp. 621 ss.; EVANS, M. D., *From cartoons to crucifixes: current controversies concerning the freedom of religion and the freedom of expression before the European Court of Human Rights*, in *Journ. Law Rel.*, 2010-2011, 1, pp. 345 ss., sul punto pp. 353 ss.; LUGLI, M., *La tutela della libertà religiosa (Art. 9 CEDU)*, in LUGLI, M. – PASQUALI CERIOLI, J. – PISTOLESI, I., *Elementi di diritto ecclesiastico europeo*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 69 ss., sul punto pp. 93 s.; PARISI, M., *Simboli e comportamenti religiosi all’esame degli organi di Strasburgo. Il diritto all’espressione dell’identità confessionale tra (presunte) certezze degli organi sovranazionali europei e (verosimili) incertezze dei pubblici poteri italiani*, in *Dir. fam. pers.*, 2006, 3, pp. 1415 ss., sul punto spec. pp. 1430 ss.; TEGA, D., *La Corte di Strasburgo torna a pronunciarsi sul velo islamico. Il caso Şahin c. Turchia*, in *Quad. cost.*, 2004, pp. 846 ss.

Per la traduzione italiana si veda DE SALVIA, M. – ZAGREBELSKY, V., *Diritti dell’uomo e libertà fondamentali. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo e della Corte di giustizia delle Comunità europee*, vol. III (1999-2006), coordinato da M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 1113 ss.

Islamic headscarf) and students (including overseas students) with beards must not be admitted to lectures, courses or tutorials. Consequently, the name and number of any student with a beard or wearing the Islamic headscarf must not be added to the lists of registered students. However, students who insist on attending tutorials and entering lecture theatres although their names and numbers are not on the lists must be advised of the position and, should they refuse to leave, their names and numbers must be taken and they must be informed that they are not entitled to attend lectures. If they refuse to leave the lecture theatre, the teacher shall record the incident in a report explaining why it was not possible to give the lecture and shall bring the incident to the attention of the university authorities as a matter of urgency so that disciplinary measures can be taken.”

17. On 12 March 1998, in accordance with the aforementioned circular, the applicant was denied access by invigilators to a written examination on oncology because she was wearing the Islamic headscarf. On 20 March 1998 the secretariat of the chair of orthopaedic traumatology refused to allow her to enrol because she was wearing a headscarf. On 16 April 1998 she was refused admission to a neurology lecture and on 10 June 1998 to a written examination on public health, again for the same reason.

B. The application for an order setting aside the circular of 23 February 1998

18. On 29 July 1998 the applicant lodged an application for an order setting aside the circular of 23 February 1998. In her written pleadings, she submitted that the circular and its implementation had infringed her rights guaranteed by Articles 8, 9 and 14 of the Convention and Article 2 of Protocol No. 1, in that there was no statutory basis for the circular and the Vice-Chancellor's Office had no regulatory power in that sphere.

19. In a judgment of 19 March 1999, the Istanbul Administrative Court dismissed the application, holding that by virtue of section 13(b) of the Higher Education Act (Law no. 2547 – see paragraph 52 below) a university vice-chancellor, as the executive organ of the university, had power to regulate students' dress for the purposes of maintaining order. That regulatory power had to be exercised in accordance with the relevant legislation and the judgments of the Constitutional Court and the Supreme Administrative Court. Referring to the settled case-law of those courts, the Administrative Court held that neither the regulations in issue, nor the measures taken against the applicant, could be considered illegal.

20. On 19 April 2001 the Supreme Administrative Court dismissed an appeal on points of law by the applicant.

C. The disciplinary measures taken against the applicant

21. In May 1998 disciplinary proceedings were brought against the applicant under paragraph 6 (a) of the Students Disciplinary Procedure Rules (see paragraph 50 below) as a result of her failure to comply with the rules on dress.

22. On 26 May 1998, in view of the fact that the applicant had shown by her actions that she intended to continue wearing the headscarf to lectures and/or tutorials, the dean of the faculty declared that her attitude and failure to comply with the rules on dress were not befitting of a student. He therefore decided to issue her with a warning.

23. On 15 February 1999 an unauthorised assembly gathered outside the deanery of the Cerrahpaşa Faculty of Medicine to protest against the rules on dress.

24. On 26 February 1999 the dean of the faculty began disciplinary proceedings against various students, including the applicant, for joining the assembly. On 13 April 1999, after hearing her representations, he suspended her from the university for a semester pursuant to Article 9 (j) of the Students Disciplinary Procedure Rules (see paragraph 50 below).

25. On 10 June 1999 the applicant lodged an application with the Istanbul Administrative Court for an order quashing the decision to suspend her. The application was dismissed on 30 November 1999 by the Istanbul Administrative Court on the ground that, in the light of the material in the case file and the settled case-law on the subject, the impugned measure could not be regarded as illegal.

26. Following the entry into force of Law no. 4584 on 28 June 2000 (which provided for students to be given an amnesty in respect of penalties imposed for disciplinary offences and for any resulting disability to be annulled), the applicant was granted an amnesty releasing her from all the penalties that had been imposed on her and the resultant disabilities.

27. On 28 September 2000 the Supreme Administrative Court held that Law no. 4584 made it unnecessary to examine the merits of the applicant's appeal on points of law against the judgment of 30 November 1999.

28. In the meantime, on 16 September 1999, the applicant abandoned her studies in Turkey and enrolled at Vienna University, where she pursued her university education.

(*Omissis*)

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION

70. The applicant submitted that the ban on wearing the Islamic headscarf in institutions of higher education constituted an unjustified interference with her right to freedom of religion, in particular, her right to manifest her religion.

She relied on Article 9 of the Convention, which provides:

(*Omissis*)

A. *The Chamber judgment*

71. The Chamber found that the Istanbul University regulations restricting the right to wear the Islamic headscarf and the measures taken thereunder had interfered with the applicant's right to manifest her religion. It went on to find that the interference was prescribed by law and pursued one of the legitimate aims set out in the second paragraph of Article 9 of the Convention. It was justified in principle and proportionate to the aims pursued and could therefore be regarded as having been "necessary in a democratic society" (see paragraphs 66-116 of the Chamber judgment).

B. *The parties' submissions to the Grand Chamber*

72. In her request for a referral to the Grand Chamber dated 27 September 2004 and in her oral submissions at the hearing, the applicant contested the grounds on which the Chamber had concluded that there had been no violation of Article 9 of the Convention.

73. However, in the observations she submitted to the Grand Chamber on 27 January 2005 she said that she was not seeking legal recognition of a right for all women to wear the Islamic headscarf in all places, and stated in particular: "Implicit in the section judgment is the notion that the right to wear the headscarf will not always be protected by freedom of religion. [I] do not contest that approach."

74. The Government asked the Grand Chamber to endorse the Chamber's finding that there had been no violation of Article 9.

C. *The Court's assessment*

75. The Court must consider whether the applicant's right under Article 9 was interfered with and, if so, whether the interference was "prescribed by law", pursued a legitimate aim and was "necessary in a democratic society" within the meaning of Article 9 § 2 of the Convention.

1. *Whether there was interference*

76. The applicant said that her choice of dress had to be treated as obedience to a religious rule which she regarded as "recognised practice". She maintained that the restriction in issue, namely the rules on wearing the Islamic headscarf on university premises, was a clear interference with her right to freedom to manifest her religion.

77. The Government did not make any submissions to the Grand Chamber on this question.

78. As to whether there was interference, the Grand Chamber endorses the following findings of the Chamber (see paragraph 71 of the Chamber judgment):

"The applicant said that, by wearing the headscarf, she was obeying a religious precept and thereby manifesting her desire to comply strictly with the duties imposed by the Islamic faith. Accordingly, her decision to wear the headscarf may be regarded as motivated or inspired by a religion or belief and, without deciding whether such decisions are in every case taken to fulfil a religious duty, the Court proceeds on the assumption that the regulations in issue, which placed restrictions of place and manner on the right to wear the Islamic headscarf in universities, constituted an interference with the applicant's right to manifest her religion."

2. *"Prescribed by law"*

(a) *The parties' submissions to the Grand Chamber*

79. The applicant said that there had been no "written law" to prohibit students from wearing the Islamic headscarf at university, either when she enrolled in 1993 or in the period thereafter. She explained that under the Students Disciplinary Procedure Rules it was not a disciplinary offence merely to wear the Islamic headscarf (see paragraphs 49 and 50 above). The first regulation to restrict her right to wear the

headscarf had been the circular issued by the Vice-Chancellor on 23 February 1998, some four and a half years later.

80. In the applicant's submission, it could not validly be argued that the legal basis for that regulation was the case-law of the Turkish courts, as the courts only had jurisdiction to apply the law, not to establish new legal rules. Although in its judgments of 7 March 1989 and 9 April 1991 (see paragraphs 39 and 41 above) the Constitutional Court had not acted *ultra vires* in proscribing the headscarf in individual cases, the legislature had not construed the first of that court's judgments as requiring it to introduce legislation prohibiting the Islamic headscarf. There was no statutory provision in force to prohibit students from wearing the headscarf on the premises of institutions of higher education, while the reasons given by the Constitutional Court for its decision did not have the force of law.

81. The applicant said that while university authorities, including vice-chancellors' offices and deaneries, were unquestionably at liberty to use the powers vested in them by law, the scope of those powers and the limits on them were also defined by law, as were the procedures by which they were to be exercised and the safeguards against abuse of authority. In the instant case, the Vice-Chancellor had not possessed the authority or power, either under the laws in force or the Students Disciplinary Procedure Rules, to refuse students "wearing the headscarf" access to university premises or examination rooms. In addition, the legislature had at no stage sought to issue a general ban on wearing religious signs in schools and universities and there had never been support for such a ban in Parliament, despite the fierce debate to which the Islamic headscarf had given rise. Moreover, the fact that the administrative authorities had not introduced any general regulations providing for the imposition of disciplinary penalties on students wearing the headscarf in institutions of higher education meant that no such ban existed.

82. The applicant considered that the interference with her right had not been foreseeable and was not based on a "law" within the meaning of the Convention.

83. The Government confined themselves to asking the Grand Chamber to endorse the Chamber's finding on this point.

(b) The Court's assessment

84. The Court reiterates its settled case-law that the expression "prescribed by law" requires firstly that the impugned measure should have a basis in domestic law. It also refers to the quality of the law in question, requiring that it be accessible to the persons concerned and formulated with sufficient precision to enable them – if need be, with appropriate advice – to foresee, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may entail and to regulate their conduct (see *Gorzelik and Others v. Poland* [GC], no. 44158/98, § 64, ECHR 2004-I).

85. The Court observes that the applicant's arguments relating to the alleged unforeseeability of Turkish law do not concern the circular of 23 February 1998 on which the ban on students wearing the veil during lectures, courses and tutorials was based. That circular was issued by the Vice-Chancellor of Istanbul University, who, as the person in charge in whom the main decision-making powers were vested, was responsible for overseeing and monitoring the administrative and scientific aspects of the functioning of the university. He issued the circular within the statutory framework set out in section 13 of Law no. 2547 (see paragraph 52 above) and in accordance with the regulatory provisions that had been adopted earlier.

86. According to the applicant, however, the circular was not compatible with transitional section 17 of Law no. 2547, as that section did not proscribe the Islamic headscarf and there were no legislative norms in existence capable of constituting a legal basis for a regulatory provision.

87. The Court must therefore consider whether transitional section 17 of Law no. 2547 was capable of constituting a legal basis for the circular. It reiterates in that connection that it is primarily for the national authorities, notably the courts, to interpret and apply domestic law (see *Kruslin v. France*, judgment of 24 April 1990, Series A no. 176-A, pp. 21-22, § 29) and notes that, in rejecting the argument that the circular was illegal, the administrative courts relied on the settled case-law of the Supreme Administrative Court and the Constitutional Court (see paragraph 19 above).

88. Further, as regards the words "in accordance with the law" and "prescribed by law" which appear in Articles 8 to 11 of the Convention, the Court observes that it has always understood the term "law" in its "substantive" sense, not its "formal" one; it has included both "written law", encompassing enactments of lower ranking statutes (see *De Wilde, Ooms and Versyp v. Belgium*, judgment of 18 June 1971, Series A no. 12, pp. 45-46, § 93) and regulatory measures taken by professional regulatory bodies under independent rule-making powers delegated to them by Parliament (see *Barthold v. Germany*, judgment of 25 March 1985, Series A no. 90, pp. 21-22, § 46), and unwritten law. "Law" must be understood to include both statutory law and judge-made "law" (see, among other authorities, *The Sunday Times v. the United Kingdom* (no. 1), judgment of 26 April 1979, Series A no. 30, p. 30, § 47; *Kruslin*, cited above, pp. 21-22, § 29 in fine; and *Casado Coca v. Spain*, judgment of 24 February 1994,

Series A no. 285-A, p. 18, § 43). In sum, the “law” is the provision in force as the competent courts have interpreted it.

89. Accordingly, the question must be examined on the basis not only of the wording of transitional section 17 of Law no. 2547, but also of the relevant case-law.

In that connection, as the Constitutional Court noted in its judgment of 9 April 1991 (see paragraph 41 above), the wording of that section shows that freedom of dress in institutions of higher education is not absolute. Under the terms of that provision, students are free to dress as they wish “provided that [their choice] does not contravene the laws in force”.

90. The dispute therefore concerns the meaning of the words “laws in force” in the aforementioned provision.

91. The Court reiterates that the scope of the notion of foreseeability depends to a considerable degree on the content of the instrument in question, the field it is designed to cover, and the number and status of those to whom it is addressed. It must also be borne in mind that, however clearly drafted a legal provision may be, its application involves an inevitable element of judicial interpretation, since there will always be a need for clarification of doubtful points and for adaptation to particular circumstances. A margin of doubt in relation to borderline facts does not by itself make a legal provision unforeseeable in its application. Nor does the mere fact that such a provision is capable of more than one construction mean that it fails to meet the requirement of “foreseeability” for the purposes of the Convention. The role of adjudication vested in the courts is precisely to dissipate such interpretational doubts as remain, taking into account the changes in everyday practice (see *Gorzelik and Others*, cited above, § 65).

92. The Court notes in that connection that in its aforementioned judgment the Constitutional Court found that the words “laws in force” necessarily included the Constitution. The judgment also made it clear that allowing students’ “neck and hair to be covered with a veil or headscarf on grounds of religious conviction” in universities was contrary to the Constitution (see paragraph 41 above).

93. That decision of the Constitutional Court, which was both binding (see paragraphs 29 and 54 above) and accessible, as it had been published in the Official Gazette of 31 July 1991, supplemented the letter of transitional section 17 and followed the Constitutional Court’s previous case-law (see paragraph 39 above). In addition, the Supreme Administrative Court had by then consistently held for a number of years that wearing the Islamic headscarf at university was not compatible with the fundamental principles of the Republic, since the headscarf was in the process of becoming the symbol of a vision that was contrary to the freedoms of women and those fundamental principles (see paragraph 37 above).

94. As to the applicant’s argument that the legislature had at no stage imposed a ban on wearing the headscarf, the Court reiterates that it is not for it to express a view on the appropriateness of the methods chosen by the legislature of a respondent State to regulate a given field. Its task is confined to determining whether the methods adopted and the effects they entail are in conformity with the Convention (see *Gorzelik and Others*, cited above, § 67).

95. Furthermore, the fact that Istanbul University or other universities may not have applied a particular rule – in this instance transitional section 17 of Law no. 2547 read in the light of the relevant case-law – rigorously in all cases, preferring to take into account the context and the special features of individual courses, does not by itself make that rule unforeseeable. In the Turkish constitutional system, the university authorities may not under any circumstances place restrictions on fundamental rights without a basis in law (see Article 13 of the Constitution – paragraph 29 above). Their role is confined to establishing the internal rules of the educational institution concerned in accordance with the rule requiring conformity with statute and subject to the administrative courts’ powers of review.

96. Further, the Court accepts that it can prove difficult to frame laws with a high degree of precision on matters such as internal university rules, and tight regulation may be inappropriate (see, *mutatis mutandis*, *Gorzelik and Others*, cited above, § 67).

97. Likewise, it is beyond doubt that regulations on wearing the Islamic headscarf existed at Istanbul University since 1994 at the latest, well before the applicant enrolled there (see paragraphs 43 and 45 above).

98. In these circumstances, the Court finds that there was a legal basis for the interference in Turkish law, namely transitional section 17 of Law no. 2547 read in the light of the relevant case-law of the domestic courts. The law was also accessible and can be considered sufficiently precise in its terms to satisfy the requirement of foreseeability. It would have been clear to the applicant, from the moment she entered Istanbul University, that there were restrictions on wearing the Islamic headscarf on the university premises and, from 23 February 1998, that she was liable to be refused access to lectures and examinations if she continued to do so.

3. *Legitimate aim*

99. Having regard to the circumstances of the case and the terms of the domestic courts' decisions, the Court is able to accept that the impugned interference primarily pursued the legitimate aims of protecting the rights and freedoms of others and of protecting public order, a point which is not in issue between the parties.

4. *"Necessary in a democratic society"*

(a) *The parties' submissions to the Grand Chamber*

(i) *The applicant*

100. The applicant contested the Chamber's findings. In her observations of 27 September 2004 and her oral submissions at the hearing, she argued that the notions of "democracy" and "republic" were not alike. While many totalitarian regimes claimed to be "republics", only a true democracy could be based on the principles of pluralism and broadmindedness. The structure of the judicial and university systems in Turkey had been determined by the successive coups d'état by the military in 1960, 1971 and 1980. Referring to the Court's case-law and the practice that had been adopted in a number of countries in Europe, the applicant further submitted that the Contracting States should not be given a wide margin of appreciation to regulate students' dress. She explained that no European State prohibited students from wearing the Islamic headscarf at university and added that there had been no sign of tension in institutions of higher education that would have justified such a radical measure.

101. The applicant further explained in her aforementioned observations that students were discerning adults who enjoyed full legal capacity and were capable of deciding for themselves what was appropriate conduct. Consequently, the allegation that, by wearing the Islamic headscarf, she had shown a lack of respect for the convictions of others or sought to influence fellow students and to undermine their rights and freedoms was wholly unfounded. Nor had she created an external restriction on any freedom with the support or authority of the State. Her choice had been based on religious conviction, which was the most important fundamental right that pluralistic, liberal democracy had granted her. It was, to her mind, indisputable that people were free to subject themselves to restrictions if they considered it appropriate. It was also unjust to say that merely wearing the Islamic headscarf was contrary to the principle of equality between men and women, as all religions imposed such restrictions on dress which people were free to choose whether or not to comply with.

102. Conversely, in her observations of 27 January 2005, the applicant said that she was able to accept that wearing the Islamic headscarf would not always be protected by freedom of religion (see paragraph 73 above).

(ii) *The Government*

103. The Government agreed with the Chamber's findings (see paragraph 71 above).

(b) *The Court's assessment*

(i) *General principles*

104. The Court reiterates that, as enshrined in Article 9, freedom of thought, conscience and religion is one of the foundations of a "democratic society" within the meaning of the Convention. This freedom is, in its religious dimension, one of the most vital elements that go to make up the identity of believers and their conception of life, but it is also a precious asset for atheists, agnostics, sceptics and the unconcerned. The pluralism indissociable from a democratic society, which has been dearly won over the centuries, depends on it. That freedom entails, inter alia, freedom to hold or not to hold religious beliefs and to practise or not to practise a religion (see, among other authorities, *Kokkinakis v. Greece*, judgment of 25 May 1993, Series A no. 260-A, p. 17, § 31, and *Buscarini and Others v. San Marino* [GC], no. 24645/94, § 34, ECHR 1999-I).

105. While religious freedom is primarily a matter of individual conscience, it also implies, inter alia, freedom to manifest one's religion, alone and in private, or in community with others, in public and within the circle of those whose faith one shares. Article 9 lists the various forms which manifestation of one's religion or belief may take, namely worship, teaching, practice and observance (see, *mutatis mutandis*, *Cha'are Shalom Ve Tsedek v. France* [GC], no. 27417/95, § 73, ECHR 2000-VII).

Article 9 does not protect every act motivated or inspired by a religion or belief (see, among many other authorities, *Kalaç v. Turkey*, judgment of 1 July 1997, Reports of Judgments and Decisions 1997-IV, p. 1209, § 27; *Arrowsmith v. the United Kingdom*, no. 7050/75, Commission's report of 12 October 1978, Decisions and Reports (DR) 19, p. 5; *C. v. the United Kingdom*, no. 10358/83, Commission decision of 15 December 1983, DR 37, p. 142; and *Tepeli and Others v. Turkey* (dec.), no. 31876/96, 11 September 2001).

106. In democratic societies, in which several religions coexist within one and the same population, it may be necessary to place restrictions on freedom to manifest one's religion or belief in order to reconcile the interests of the various groups and ensure that everyone's beliefs are respected (see Kokkinakis, cited above, p. 18, § 33). This follows both from paragraph 2 of Article 9 and the State's positive obligation under Article 1 of the Convention to secure to everyone within its jurisdiction the rights and freedoms defined therein.

107. The Court has frequently emphasised the State's role as the neutral and impartial organiser of the exercise of various religions, faiths and beliefs, and stated that this role is conducive to public order, religious harmony and tolerance in a democratic society. It also considers that the State's duty of neutrality and impartiality is incompatible with any power on the State's part to assess the legitimacy of religious beliefs or the ways in which those beliefs are expressed (see *Manoussakis and Others v. Greece*, judgment of 26 September 1996, Reports 1996-IV, p. 1365, § 47; *Hasan and Chaush v. Bulgaria* [GC], no. 30985/96, § 78, ECHR 2000-XI; *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* [GC], nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98, § 91, ECHR 2003-II), and that it requires the State to ensure mutual tolerance between opposing groups (see *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, judgment of 30 January 1998, Reports 1998-I, p. 27, § 57). Accordingly, the role of the authorities in such circumstances is not to remove the cause of tension by eliminating pluralism, but to ensure that the competing groups tolerate each other (see *Serif v. Greece*, no. 38178/97, § 53, ECHR 1999-IX).

108. Pluralism, tolerance and broadmindedness are hallmarks of a "democratic society". Although individual interests must on occasion be subordinated to those of a group, democracy does not simply mean that the views of a majority must always prevail: a balance must be achieved which ensures the fair and proper treatment of people from minorities and avoids any abuse of a dominant position (see, *mutatis mutandis*, *Young, James and Webster v. the United Kingdom*, judgment of 13 August 1981, Series A no. 44, p. 25, § 63, and *Chassagnou and Others v. France* [GC], nos. 25088/94, 28331/95 and 28443/95, § 112, ECHR 1999-III). Pluralism and democracy must also be based on dialogue and a spirit of compromise necessarily entailing various concessions on the part of individuals or groups of individuals which are justified in order to maintain and promote the ideals and values of a democratic society (see, *mutatis mutandis*, *the United Communist Party of Turkey and Others*, cited above, pp. 21-22, § 45, and *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others*, cited above § 99). Where these "rights and freedoms" are themselves among those guaranteed by the Convention or its Protocols, it must be accepted that the need to protect them may lead States to restrict other rights or freedoms likewise set forth in the Convention. It is precisely this constant search for a balance between the fundamental rights of each individual which constitutes the foundation of a "democratic society" (see *Chassagnou and Others*, cited above, § 113).

109. Where questions concerning the relationship between State and religions are at stake, on which opinion in a democratic society may reasonably differ widely, the role of the national decision-making body must be given special importance (see, *mutatis mutandis*, *Cha'are Shalom Ve Tsedek*, cited above, § 84, and *Wingrove v. the United Kingdom*, judgment of 25 November 1996, Reports 1996-V, pp. 1957-58, § 58). This will notably be the case when it comes to regulating the wearing of religious symbols in educational institutions, especially (as the comparative-law materials illustrate – see paragraphs 55-65 above) in view of the diversity of the approaches taken by national authorities on the issue. It is not possible to discern throughout Europe a uniform conception of the significance of religion in society (see *Otto-Preminger-Institut v. Austria*, judgment of 20 September 1994, Series A no. 295-A, p. 19, § 50), and the meaning or impact of the public expression of a religious belief will differ according to time and context (see, among other authorities, *Dahlab v. Switzerland* (dec.), no. 42393/98, ECHR 2001-V). Rules in this sphere will consequently vary from one country to another according to national traditions and the requirements imposed by the need to protect the rights and freedoms of others and to maintain public order (see, *mutatis mutandis*, *Wingrove*, cited above, p. 1957, § 57). Accordingly, the choice of the extent and form such regulations should take must inevitably be left up to a point to the State concerned, as it will depend on the specific domestic context (see, *mutatis mutandis*, *Gorzelik and Others*, cited above, § 67, and *Murphy v. Ireland*, no. 44179/98, § 73, ECHR 2003-IX).

110. This margin of appreciation goes hand in hand with a European supervision embracing both the law and the decisions applying it. The Court's task is to determine whether the measures taken at national level were justified in principle and proportionate (see *Manoussakis and Others*, cited above, p. 1364, § 44). In delimiting the extent of the margin of appreciation in the present case, the Court must have regard to what is at stake, namely the need to protect the rights and freedoms of others, to preserve public order and to secure civil peace and true religious pluralism, which is vital to the survival of a democratic society (see, *mutatis mutandis*, *Kokkinakis*, cited above, p. 17, § 31; *Manoussakis and Others*, cited above, p. 1364, § 44; and *Casado Coca*, cited above, p. 21, § 55).

111. The Court also notes that in the decisions in *Karaduman v. Turkey* (no. 16278/90, Commission decision of 3 May 1993, DR 74, p. 93) and *Dahlab* (cited above) the Convention institutions found that in a democratic society the State was entitled to place restrictions on the wearing of the Islamic headscarf if it was incompatible with the pursued aim of protecting the rights and freedoms of others, public order and public safety. In *Karaduman*, measures taken in universities to prevent certain fundamentalist religious movements from exerting pressure on students who did not practise their religion or who belonged to another religion were not considered to constitute interference for the purposes of Article 9 of the Convention. Consequently, it is established that institutions of higher education may regulate the manifestation of the rites and symbols of a religion by imposing restrictions as to the place and manner of such manifestation with the aim of ensuring peaceful coexistence between students of various faiths and thus protecting public order and the beliefs of others (see, among other authorities, *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others*, cited above, § 95). In *Dahlab*, which concerned the teacher of a class of small children, the Court stressed among other matters the “powerful external symbol” which her wearing a headscarf represented and questioned whether it might have some kind of proselytising effect, seeing that it appeared to be imposed on women by a religious precept that was hard to reconcile with the principle of gender equality. It also noted that wearing the Islamic headscarf could not easily be reconciled with the message of tolerance, respect for others and, above all, equality and non-discrimination that all teachers in a democratic society should convey to their pupils.

(ii) Application of the foregoing principles to the present case

112. The interference in issue caused by the circular of 23 February 1998 imposing restrictions as to place and manner on the rights of students such as Ms Şahin to wear the Islamic headscarf on university premises was, according to the Turkish courts (see paragraphs 37, 39 and 41 above), based in particular on the two principles of secularism and equality.

113. In its judgment of 7 March 1989, the Constitutional Court stated that secularism, as the guarantor of democratic values, was the meeting point of liberty and equality. The principle prevented the State from manifesting a preference for a particular religion or belief; it thereby guided the State in its role of impartial arbiter, and necessarily entailed freedom of religion and conscience. It also served to protect the individual not only against arbitrary interference by the State but from external pressure from extremist movements. The Constitutional Court added that freedom to manifest one’s religion could be restricted in order to defend those values and principles (see paragraph 39 above).

114. As the Chamber rightly stated (see paragraph 106 of its judgment), the Court considers this notion of secularism to be consistent with the values underpinning the Convention. It finds that upholding that principle, which is undoubtedly one of the fundamental principles of the Turkish State which are in harmony with the rule of law and respect for human rights, may be considered necessary to protect the democratic system in Turkey. An attitude which fails to respect that principle will not necessarily be accepted as being covered by the freedom to manifest one’s religion and will not enjoy the protection of Article 9 of the Convention (see *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others*, cited above, § 93).

115. After examining the parties’ submissions, the Grand Chamber sees no good reason to depart from the approach taken by the Chamber (see paragraphs 107-09 of the Chamber judgment) as follows:

“... The Court ... notes the emphasis placed in the Turkish constitutional system on the protection of the rights of women ... Gender equality – recognised by the European Court as one of the key principles underlying the Convention and a goal to be achieved by member States of the Council of Europe (see, among other authorities, *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom*, judgment of 28 May 1985, Series A no. 94, pp. 37-38, § 78; *Schuler-Zgraggen v. Switzerland*, judgment of 24 June 1993, Series A no. 263, pp. 21-22, § 67; *Burgharz v. Switzerland*, judgment of 22 February 1994, Series A no. 280-B, p. 29, § 27; *Van Raalte v. the Netherlands*, judgment of 21 February 1997, Reports 1997-I, p. 186, § 39 in fine; and *Petrovic v. Austria*, judgment of 27 March 1998, Reports 1998-II, p. 587, § 37) – was also found by the Turkish Constitutional Court to be a principle implicit in the values underlying the Constitution ...

... In addition, like the Constitutional Court ..., the Court considers that, when examining the question of the Islamic headscarf in the Turkish context, it must be borne in mind the impact which wearing such a symbol, which is presented or perceived as a compulsory religious duty, may have on those who choose not to wear it. As has already been noted (see *Karaduman*, decision cited above, and *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others*, cited above, § 95), the issues at stake include the protection of the ‘rights and freedoms of others’ and the ‘maintenance of public order’ in a country in which the majority of the population, while professing a strong attachment to the rights of women and a secular way of life, adhere to the Islamic faith. Imposing limitations on freedom in this sphere may, therefore, be regarded as meeting a pressing social need by seeking to achieve those two legitimate aims, especially

since, as the Turkish courts stated ..., this religious symbol has taken on political significance in Turkey in recent years.

... The Court does not lose sight of the fact that there are extremist political movements in Turkey which seek to impose on society as a whole their religious symbols and conception of a society founded on religious precepts ... It has previously said that each Contracting State may, in accordance with the Convention provisions, take a stance against such political movements, based on its historical experience (see *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others*, cited above, § 124). The regulations concerned have to be viewed in that context and constitute a measure intended to achieve the legitimate aims referred to above and thereby to preserve pluralism in the university.”

116. Having regard to the above background, it is the principle of secularism, as elucidated by the Constitutional Court (see paragraph 39 above), which is the paramount consideration underlying the ban on the wearing of religious symbols in universities. In such a context, where the values of pluralism, respect for the rights of others and, in particular, equality before the law of men and women are being taught and applied in practice, it is understandable that the relevant authorities should wish to preserve the secular nature of the institution concerned and so consider it contrary to such values to allow religious attire, including, as in the present case, the Islamic headscarf, to be worn.

117. The Court must now determine whether in the instant case there was a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the legitimate objectives pursued by the interference.

118. Like the Chamber (see paragraph 111 of its judgment), the Grand Chamber notes at the outset that it is common ground that practising Muslim students in Turkish universities are free, within the limits imposed by the constraints of educational organisation, to manifest their religion in accordance with habitual forms of Muslim observance. In addition, the resolution adopted by Istanbul University on 9 July 1998 shows that various other forms of religious attire are also forbidden on the university premises (see paragraph 47 above).

119. It should also be noted that, when the issue of whether students should be allowed to wear the Islamic headscarf surfaced at Istanbul University in 1994 in relation to the medical courses, the Vice-Chancellor reminded them of the reasons for the rules on dress. Arguing that calls for permission to wear the Islamic headscarf in all parts of the university premises were misconceived and pointing to the public-order constraints applicable to medical courses, he asked the students to abide by the rules, which were consistent with both the legislation and the case-law of the higher courts (see paragraphs 43-44 above).

120. Furthermore, the process whereby the regulations that led to the decision of 9 July 1998 were implemented took several years and was accompanied by a wide debate within Turkish society and the teaching profession (see paragraph 35 above). The two highest courts, the Supreme Administrative Court and the Constitutional Court, have managed to establish settled case-law on this issue (see paragraphs 37, 39 and 41 above). It is quite clear that throughout that decision-making process the university authorities sought to adapt to the evolving situation in a way that would not bar access to the university to students wearing the veil, through continued dialogue with those concerned, while at the same time ensuring that order was maintained and in particular that the requirements imposed by the nature of the course in question were complied with.

121. In that connection, the Court does not accept the applicant’s submission that the fact that there were no disciplinary penalties for failing to comply with the dress code effectively meant that no rules existed (see paragraph 81 above). As to how compliance with the internal rules should have been secured, it is not for the Court to substitute its view for that of the university authorities. By reason of their direct and continuous contact with the education community, the university authorities are in principle better placed than an international court to evaluate local needs and conditions or the requirements of a particular course (see, *mutatis mutandis*, *Valsamis v. Greece*, judgment of 18 December 1996, Reports 1996-VI, p. 2325, § 32). Besides, having found that the regulations pursued a legitimate aim, it is not open to the Court to apply the criterion of proportionality in a way that would make the notion of an institution’s “internal rules” devoid of purpose. Article 9 does not always guarantee the right to behave in a manner governed by a religious belief (see *Pichon and Sajous v. France (dec.)*, no. 49853/99, ECHR 2001-X) and does not confer on people who do so the right to disregard rules that have proved to be justified (see *Valsamis*, cited above, opinion of the Commission, p. 2337, § 51).

122. In the light of the foregoing and having regard to the Contracting States’ margin of appreciation in this sphere, the Court finds that the interference in issue was justified in principle and proportionate to the aim pursued.

123. Consequently, there has been no breach of Article 9 of the Convention.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT

1. Holds, by sixteen votes to one, that there has been no violation of Article 9 of the Convention;
2. Holds, by sixteen votes to one, that there has been no violation of the first sentence of Article 2 of Protocol No. 1;
3. Holds, unanimously, that there has been no violation of Article 8 of the Convention;
4. Holds, unanimously, that there has been no violation of Article 10 of the Convention;
5. Holds, unanimously, that there has been no violation of Article 14 of the Convention.

(Omissis)

ÛLKE C. TURCHIA⁵⁶

24 gennaio 2006 – Sez. II – Ric. 39437/98

Pres. Costa, Baka, Türmen, Jungwiert, Ugrekhelidze, Mularoni, Fura-Sandström

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione dell'art. 3; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo degli artt. 5, 8 e 9

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(*Omissis*)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

9. The applicant was born in 1970 and lives in İzmir.

10. Until 1985 he lived in Germany, where he completed part of his schooling. He subsequently moved to Turkey, where he continued his education, eventually going on to university.

11. In 1993 he became an active member of the Association of Opponents of War (Savaş Karşıtları Derneği – “the SKD”), founded in 1992. Until late 1993 he represented the SKD at various international conferences in different countries. After the SKD was dissolved in November 1993 the İzmir Association of Opponents of War (İzmir Savaş Karşıtları Derneği – “the ISKD”) was founded and the applicant served as its chairman from 1994 to 1998.

12. In August 1995 the applicant was called up. Invoking his pacifist convictions, he refused to perform military service and publicly burned his call-up papers at a press conference in İzmir on 1 September 1995.

13. On 8 October 1996 he was arrested. On 18 October 1996 he was indicted by the military prosecutor attached to the Ankara Military Court of the General Staff (“the General Staff Court”), under Article 155 of the Criminal Code and Article 58 of the Military Penal Code, on a charge of inciting conscripts to evade military service.

14. In a judgment of 28 January 1997 the Ankara General Staff Court sentenced the applicant, on the basis of the indictment of 18 October 1996, to six months’ imprisonment and to a fine. The court also found that the applicant was a deserter and made an order requesting the military prosecutor attached to that court to enlist him.

15. On 3 March 1997 the applicant lodged an appeal on points of law. In his grounds of appeal he relied on, among other provisions, Articles 9 and 10 of the Convention, claiming that he was a conscientious objector.

16. In a judgment of 3 July 1997 the Military Court of Cassation upheld the first-instance judgment.

17. In the meantime, on 22 November 1996, the applicant was transferred to the 9th Regiment, attached to the Bilecik gendarmerie command. He refused to wear military uniform or carry out the orders of the regiment’s commanding officer. He was detained in the regimental prison, where he refused to wear prison uniform.

18. On 26 November 1996 the military prosecutor at the Court of the Eskişehir Tactical Air Forces Command (“the Command Court”) indicted the applicant on a charge of “persistent disobedience” and sought his conviction under Article 87 of the Military Penal Code.

⁵⁶ *Fattispecie*: il ricorrente, membro e rappresentante di un’organizzazione pacifista, lamentava la violazione dei propri diritti per essere stato condannato in sede penale prima per diserzione e incitamento alla diserzione e poi, numerose volte, per disobbedienza agli ordini dell’autorità militare, e per essere stato conseguentemente sottoposto a trattamenti inumani e degradanti.

19. Ruling on the applicant's refusal to wear prison uniform, the Command Court, in a judgment of 2 December 1996 after urgent proceedings, restricted his right to receive visitors for fifteen days, as a disciplinary measure.

20. Ultimately, in a judgment of 6 March 1997, the Command Court sentenced him to five months' imprisonment for persistent disobedience.

21. On 4 July 1997 the Military Court of Cassation upheld the judgment of 6 March 1997.

22. In the meantime, the applicant had failed to rejoin his regiment after being released on 27 December 1996. He was arrested and remanded in custody.

23. He was indicted on 7 March 1997 by the military prosecutor at the Command Court, on charges of desertion and "persistent disobedience".

24. In a judgment of 23 October 1997 the Command Court sentenced the applicant to ten months' imprisonment and to a fine.

25. In the meantime, on 29 May 1997, he had been released on the condition that he rejoined his regiment on 31 May to perform his military service. As he failed to do so he was arrested on 9 October 1997 and transferred to Eskişehir prison to serve the sentence imposed by the Command Court on 6 March 1997.

26. In an indictment of 16 October 1997 the military prosecutor at the Command Court called for the applicant's conviction for desertion between 31 May 1997 and 9 October 1997.

27. In a judgment of 22 January 1998 the Command Court sentenced the applicant to ten months' imprisonment on the basis of the charges in the bill of indictment.

28. In a judgment of 30 September 1998 the Military Court of Cassation upheld the judgment of 22 January 1998.

29. On 26 January 1998 the applicant was escorted to his regiment at Bilecik. He was arrested for refusing to wear military uniform.

30. In a judgment of 11 June 1998 the Command Court sentenced him to seven months and fifteen days' imprisonment on account of incidents that had occurred on 28 January 1998.

31. On 7 October 1998 the Military Court of Cassation upheld the judgment of 11 June 1998.

32. After being escorted back to his regiment on 20 March 1998, the applicant was arrested on 21 March 1998 for refusing to wear his military uniform.

33. In a judgment of 4 May 1998 the Command Court sentenced him to seven months and fifteen days' imprisonment for "persistent disobedience" on 20 and 21 March 1998.

34. In a judgment of 7 October 1998 the Military Court of Cassation upheld the judgment of 4 May 1998.

35. In the meantime, on 4 May 1998, the applicant was sent back to his regiment, where he refused to wear military uniform.

36. In a judgment of 11 June 1998 the Command Court sentenced him to seven months and fifteen days' imprisonment on account of the incidents of 4 May 1998.

37. In a judgment of 7 October 1998 the Military Court of Cassation upheld the first-instance judgment of 11 June 1998.

38. The applicant was released on 24 November 1998 and transferred to his regiment, but once again refused to wear military uniform.

39. He was prosecuted and arrested on account of the incidents of 24 November 1998, and on 26 November 1998 the Command Court sentenced him to seven months and fifteen days' imprisonment.

40. In a judgment of 22 September 1999 the military Court of Cassation upheld the judgment of 26 November 1998.

41. The applicant served a total of 701 days in prison as a result of the above sentences, with the exception of the prison sentence imposed after his last conviction. He is wanted by the security forces for the execution of his sentence and is currently in hiding. He is no longer active in the association or in any other political activity. He has no official address and has broken off all contact with the authorities. He has been accommodated by his fiancée's family. He has been unable to marry her legally or to recognise the son born to them.

(Omissis)

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 3 OF THE CONVENTION

48. The applicant complained that he had been prosecuted and convicted on account of his beliefs as a pacifist and conscientious objector. In this connection he relied on Articles 3, 5, 8 and 9 of the Convention.

A. The parties' submissions

49. The applicant observed that every time he had refused to wear military uniform he had been convicted and imprisoned. After each release he had been escorted back to his regiment and then once again convicted and imprisoned for refusing to wear uniform. He submitted that the series of proceedings and convictions that he had had to face as a result of his beliefs amounted to a continuous situation. For the applicant, that interminable series of prosecutions and convictions constituted interference contrary to Article 9 and was not proportionate to the aims pursued by the national authorities.

The applicant further argued that recent developments in Europe showed that the right to refuse to perform military service and to opt for conscientious objection had now become an established right. The new member States of the Council of Europe had, in principle, all recognised such a right. The European Union's Charter of Fundamental Rights had also recognised the right to conscientious objection. He alleged that Turkey was the only country, among the twenty-six States in the Council of Europe which had enacted a special law on military service, not to have recognised that right.

50. The Government submitted that Article 9 was not applicable in the present case. They argued that, according to the settled case-law of the Convention organs, the Convention did not afford a right to conscientious objection *per se*.

51. As to the merits, the Government pointed out that in domestic law, the obligation to perform military service applied to all men of Turkish nationality and did not permit any exception on grounds of conscience. They noted that the applicant had been found guilty of military insubordination for having breached the rules on military discipline. For the Government, the offence with which the applicant had been charged was likely to cause conscripts some disquiet, or even disruption, and could legitimately justify a criminal penalty. The Government, referring to the cases of *Heudens v. Belgium* (no. 24630/94, Commission decision of 22 May 1995) and *Autio v. Finland* (no. 17086/90, Commission decision of 6 December 1991), further argued that Article 9 of the Convention should be interpreted in the light of Article 4 and that the right of conscientious objection was not recognised as such by the Convention.

B. The Court's assessment

52. In its decision on the admissibility of the application, the Court decided to deal with the applicability of Article 9 at the same time as the merits. However, it considers that the present case should be examined under Article 3 of the Convention, for the following reasons.

53. The Court points out that, in its *Thlimmenos v. Greece* judgment ([GC], no. 34369/97, § 43, ECHR 2000-IV), it did not find it necessary to examine whether the applicant's initial conviction and the authorities' subsequent refusal to appoint him amounted to interference with his rights under Article 9 § 1. In particular, the Court acknowledged that it did not have to address, in that case, the question whether, notwithstanding the wording of Article 4 § 3 (b), the imposition of such sanctions on conscientious objectors to compulsory military service might in itself infringe the right to freedom of thought, conscience and religion guaranteed by Article 9 § 1.

54. The same applies in the present case. As the case raises serious questions under Article 3 of the Convention, the Court does not find it necessary to pursue its examination of the applicability of Article 9.

55. Article 3 of the Convention reads as follows:

"No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment."

56. This provision enshrines one of the most fundamental values of democratic society (see *Soering v. the United Kingdom*, judgment of 7 July 1989, Series A no. 161, p. 34, § 88) and makes no provision for exceptions. No derogation from it is permissible, even under Article 15 of the Convention in time of war or other national emergency (see *Chahal v. the United Kingdom*, judgment of 15 November 1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-V, p. 1855, § 79).

57. Ill-treatment must attain a minimum level of severity if it is to fall within the scope of Article 3. The assessment of this minimum depends on all the circumstances of the case, such as the duration of the treatment and its physical or mental effects (see, among other authorities, *Ireland v. the United Kingdom*, judgment of 18 January 1978, Series A no. 25, p. 65, § 162). Moreover, in assessing the evidence before it to decide whether or not there has been treatment in breach of Article 3, the Court adopts the standard of proof "beyond reasonable doubt". Such proof may follow from the coexistence of sufficiently strong, clear and concordant inferences or of similar un rebutted presumptions of fact. In this context, the conduct of the parties when evidence is being obtained has to be taken into account (*ibid.*, p. 65, § 161).

58. Treatment will be considered to be “inhuman” within the meaning of Article 3 because, *inter alia*, it was premeditated, was applied over a long period of time and caused intense physical or mental suffering (see, among other authorities, *Kudła v. Poland* [GC], no. 30210/96, § 92, ECHR 2000-XI). Furthermore, in considering whether a punishment or treatment is “degrading” within the meaning of Article 3, the Court will have regard to whether its object was to humiliate and debase the person in question and whether, as far as the consequences are concerned, it has adversely affected his or her personality in a manner incompatible with Article 3 (see *Albert and Le Compte v. Belgium*, judgment of 10 February 1983, Series A no. 58, p. 13, § 22). In order for an arrest or detention in connection with court proceedings to be degrading within the meaning of Article 3, the humiliation or debasement to which it gives rise must be of a special level and in any event different from the usual degree of humiliation inherent in every arrest or detention (see, *mutatis mutandis*, *Raninen v. Finland*, judgment of 16 December 1997, Reports 1997-VIII, pp. 2821-22, § 55). When assessing the effects of the conditions of detention on the applicant, account also has to be taken of the cumulative effects of those conditions (see *Dougoz v. Greece*, no. 40907/98, § 46, ECHR 2001-II).

59. In the light of the above, the Court considers that, in the present case, the applicant’s successive convictions, and the continuing liability to prosecution that he faces for refusing to wear uniform on account of his philosophical beliefs, have certainly placed him in a situation of humiliation or debasement. The Court has to address the question whether that situation is different from the usual degree of humiliation inherent in criminal conviction or detention.

60. The Court notes in the present case that, despite the large number of times the applicant has been prosecuted and convicted, the punishment has not exempted him from the obligation to perform his military service. He has already been sentenced eight times to terms of imprisonment for refusing to wear uniform. Upon each release from prison after serving his sentence, he has been escorted back to his regiment, where, upon his refusal to perform military service or put on uniform, he has once again been convicted and transferred to prison. Moreover, he has to live the rest of his life with the risk of repeatedly being sent to prison if he persists in refusing to perform compulsory military service.

61. The Court notes in that connection that there is no specific provision in Turkish law governing penalties for those who refuse to wear uniform on grounds of conscience or religion. It seems that the relevant applicable rules are provisions of the Military Penal Code which classify as an offence any refusal to obey the orders of a superior officer. That legal framework is evidently not sufficient to provide an appropriate means of dealing with situations arising from the refusal to perform military service on account of one’s beliefs. Because of the unsuitable nature of the general legislation applied to his situation the applicant ran, and still runs, the risk of an interminable series of prosecutions and criminal convictions.

62. The Court points out that, in the *Thlimmenos* case, after noting that the applicant had already served a prison sentence for his refusal to wear uniform, it found that his exclusion from the profession of chartered accountant, as a second sanction, was disproportionate (see *Thlimmenos*, cited above, § 47). In the present case, the numerous criminal proceedings brought against the applicant, the cumulative effects of the ensuing criminal convictions and the constant alternation between prosecution and imprisonment, together with the possibility that he would face prosecution for the rest of his life, are disproportionate to the aim of ensuring that he performs his military service. They are aimed more at repressing the applicant’s intellectual personality, inspiring in him feelings of fear, anguish and vulnerability capable of humiliating and debasing him and breaking his resistance and will. The clandestine life, amounting almost to “civil death”, which the applicant has been compelled to adopt is incompatible with the punishment regime of a democratic society.

63. Under these circumstances, the Court considers that, taken as a whole and regard being had to its gravity and repetitive nature, the treatment inflicted on the applicant has caused him severe pain and suffering which goes beyond the normal element of humiliation inherent in any criminal sentence or detention. In the aggregate, the acts concerned constitute degrading treatment within the meaning of Article 3 of the Convention.

64. In the light of the above, the Court holds that there has been a violation of Article 3 of the Convention.

II. OTHER COMPLAINTS

65. On the basis of the same facts, the applicant further alleged that there had been a violation of Articles 5, 8 and 9 of the Convention.

66. Reiterating the arguments that they had submitted in connection with the complaints set out above, the Government considered that these complaints too should be dismissed.

67. The applicant maintained these complaints.

68. After examining the complaints, the Court notes that the facts which the applicant complained of are practically the same as those which underlay the complaints it examined in the previous parts of the judgment.

It accordingly takes the view that it is not necessary to give a separate ruling on the complaints under Articles 5, 8 and 9 of the Convention.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Holds that there has been a violation of Article 3 of the Convention;
2. Holds that it is not necessary to examine separately the applicant's other complaints under Articles 5, 8 and 9 of the Convention;
3. Holds
 - (a) that the respondent State is to pay the applicant, within three months from the date on which the judgment becomes final in accordance with Article 44 § 2 of the Convention, the following amounts:
 - (i) EUR 10,000 (ten thousand euros) in respect of non-pecuniary damage, to be converted into New Turkish liras at the rate applicable on the day of settlement;
 - (ii) EUR 1,000 (one thousand euros) in respect of costs and expenses, to be converted into pounds sterling at the rate applicable on the day of settlement;
 - (iii) any tax that may be chargeable on the above amounts;
 - (b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amounts at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;
4. Dismisses the remainder of the applicant's claim for just satisfaction.

(Omissis)

KOSTESKI C. EX REPUBBLICA YUGOSLAVA DI MACEDONIA⁵⁷
13 aprile 2006 – Sez. III – Ric. 55170/00
Pres. Zupančič, Caflich, Bîrsan, Tsatsa-Nikolovska, Zagrebelsky,
Gyulumyan, Thór Björgvinsson

* * *

Dispositivo:

– unanimità: nessuna violazione dell'art. 9 e dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 9

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(Omissis)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

(Omissis)

B. Proceedings regarding the applicant's absence from work on 7 April 1998

16. On 14 April 1998 the applicant was again fined for not having appeared at work on 7 April 1998 at the time of the celebration of another Muslim religious holiday, Bayram. The fine corresponded to 15% of his monthly salary over a six month period.

17. On 8 May 1998 the applicant's complaint was dismissed by the second instance committee.

18. The applicant complained to the Bitola Municipal Court that the Electricity Company had deprived him of his right to an additional paid public holiday for Muslim citizens although he had stated before the second instance committee that he was Muslim. However, he had not considered it necessary to change his name and surname accordingly and wished to worship on his own.

19. On 27 May 1999 the Bitola Municipal Court dismissed the applicant's appeal. The court stated that under the relevant law persons of Muslim faith enjoyed the right to paid religious holidays. However, the applicant had not given any evidence to corroborate his statement that he was a Muslim. He had never been absent from work at the time of the Muslim religious holidays before 29 January 1998. On the contrary, he had celebrated the Christian religious holidays, his parents were Christians and his way of life and diet showed that he was of Christian faith. From his employment contract and insurance it transpired that he had been registered as Macedonian without any mention of being a Muslim. The court held that the applicant was a self-proclaimed Muslim in order to justify his unjustified absence from work.

20. On 27 September 1999 the Bitola Appellate Court dismissed the applicant's appeal on the ground that while it was true that the religious beliefs were an inner matter, he had breached the disciplinary rules and had not come to work. He therefore had to justify his absence and it had been necessary to establish through evidence whether the applicant was truly of Muslim faith. There was however no evidence to this effect, as the applicant, an ethnic Macedonian, had been absent from work during the Christian religious holidays and had celebrated them. Therefore, his absence from work was unjustified.

C. The proceedings before the Constitutional Court

21. On 18 November 1999 the applicant complained to the Constitutional Court that through disciplinary sanctions and judicial decisions he had been discriminated against because of his religious beliefs. In particular, for unknown reasons the courts had not considered his statement that he was of Muslim faith to be credible and had asked him for further proof. He claimed that he should not be required to produce evidence of his religious beliefs.

⁵⁷ *Fattispecie*: il ricorrente lamentava la violazione della propria libertà religiosa dopo essere stato sanzionato in sede disciplinare per essersi astenuto dal lavoro in concomitanza con una festività religiosa musulmana.

22. On 12 July 2000 the Constitutional Court refused to examine the applicant's allegations in respect of the decisions of 3 February, 27 February, 14 April and 8 May 1998 of the public utility company, the decisions of 24 March and 27 May 1999 of the Bitola Municipal Court and the decision of 14 June 1999 of the Bitola Appellate Court for being lodged out of the two-month time limit provided for in the Rules of the Constitutional Court.

23. The Constitutional Court however examined the applicant's complaint in regard of the Bitola Appellate Court's decision of 27 September 1999. It noted that the applicant requested the exercise of rights relating to freedom of religion but that he did not produce any evidence concerning his beliefs and refused to do so. As concerned the initial question as to whether when exercising a right to a paid public holiday based on religion it was enough for a citizen subjectively to assert his faith, it held:

"Taking into consideration that the rule of law is fundamental to the constitutional order of the Republic of Macedonia under Article 8, paragraph 1(3) of the Constitution, under which it should be implied that objective legal norms take precedence over subjective will when requesting the exercise of legal rights, and given the viewpoint of the representatives of the Christian and Islamic religions ... (the dean at the Theological Faculty in Skopje and the head of the Islamic community in Macedonia) that there are objective criteria to determine whether a citizen holds Christian and Islamic religious beliefs ... the court held that it was necessary to establish objective facts related to the exercise of a right and to obtain evidence of them in a situation where a right is requested.

In line with this, with a view to establishing objective facts to assess whether there was discrimination on religious grounds in this case, the court held a public hearing (on 27 April 2000) and three consultative discussions (on 16 and 25 May and 8 June 2000) and on the basis of their contents, in particular, on the basis of the applicant's statements, it was established that the contents of his religious belief (even their form) objectively did not correspond to those of the Muslim faith (and its form) on several grounds (for example: a lack of knowledge of the basic most important tenets of the religion through which its essence is expressed ... or of the way in which one 'joins' the Muslim faith, etc.)"

24. The court concluded that the applicant had not been discriminated against on the basis of his religious beliefs by the requirement to establish the objective facts and dismissed the complaint.

(Omissis)

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION

30. The applicant complains that he was fined for absence from work when he was celebrating a Muslim holiday.

31. Article 9 provides insofar as relevant:

(Omissis)

A. The parties' submissions

1. The applicant

32. The applicant submitted that the Government had failed to show why he should be required to prove that he belonged to a particular religion and suffer particular consequences if he failed. The requirement for unspecified evidence was an imposition on his inner conscience and made him feel of an inferior status as no others had been subject to additional conditions in order to join the Muslim religion. No other citizen had ever been required to prove their membership of a certain religion. In his case, he had been penalised for failing to prove his faith and the penalty interfered with the manifestation of his religious beliefs, namely his active involvement and celebration of the Bayram festival.

33. The applicant argued that the Government's criticisms of his conduct were unsubstantiated. He had not been unjustifiably absent since he had given notification in advance of his absence. He also had not celebrated Orthodox holidays; businesses however closed on such days and he could not work. As concerned his name, this had been given to him at birth and beliefs could legitimately vary afterwards. He had never been interviewed or seen eating by any officials from the relevant authorities and it was not substantiated that his diet or knowledge of Islam was lacking. In any event it was of limited relevance and it would have been immoral and uncivilized to put him to some kind of test in this way, in particular as no one else had been required to prove their assertions of faith. He also argued that this would prevent uneducated people from joining a religion and allow the educated to join many.

2. *The Government*

34. The Government denied that the State had in this case deprived the applicant of his right to manifest his religion freely. The Chief of the Islamic Community had not stated that a believer should abstain from working during Islamic religious holidays as an expression of religion or that working during such holidays was contrary to their beliefs. Absence from work during certain Muslim holidays therefore was not a manifestation or expression of religious beliefs in the sense protected by the Convention.

35. In any event, the imposition of a fine for absence from work was a disciplinary measure for his failure to respect working discipline and could not be regarded as an interference with the applicant's religious convictions. The applicant had not been obstructed in manifesting his religious convictions or subjected to any pressure to change them. Assuming that there had been an interference, the requirement for the applicant to obtain permission for absence was justified. He was employed in a power plant that had to continue working during holidays and at the relevant time there were ongoing repairs. The imposition of a fine for his deliberate flouting of the rules was proportionate in the circumstances.

36. In their view it was also necessary for the courts to assess whether or not his absence from work had been justified. Since the applicant was requesting the exercise of a right, it was not enough for him subjectively to assert the position. Since he failed to provide objective evidence, it was for the courts to draw conclusions from available evidence and they established that he had no knowledge of the Muslim faith, did not follow its diet and that he had previously been observing non-working Christian holidays. Contrary to the applicant's assertion, it was possible to prove adherence to the Islamic religion, as shown by the viewpoint of the head of the Islamic community in Macedonia. They referred to the public confession of certain dogmas and noted that the Muslim religion imposed a lifestyle whereby the believer publicly and regularly carried out acts such as the prayer five times a day, distributing charity, fasting during Ramadan and pilgrimage to Mecca.

B. *The Court's assessment*

37. The Court's case-law indicates that while religious freedom is primarily a matter of individual conscience, it also implies, *inter alia*, freedom to manifest one's religion not only in community with others, in public and within the circle of those whose faith one shares, but also alone and in private (see, amongst many authorities, *Kokkinakis v. Greece*, judgment of 25 May 1993, Series A no. 260-A § 57). Article 9 lists a number of forms which manifestation of one's religion or belief may take, namely worship, teaching, practice and observance: it does not, however, protect every act motivated or inspired by a religion or belief (*Kalaç v. Turkey*, judgment of 1 July 1997, Reports of Judgments and Decisions 1997-IV, § 27). Thus, there was no interference with the right guaranteed by Article 9 where a military officer with fundamentalist beliefs was compulsorily retired for breach of discipline (*Kalaç*, cited above, §§28-31) or where a public service employee, member of the Seventh-day Adventist Church, was dismissed for breach of contract in absenting himself from work in order to keep the Sabbath (*Konttinen v. Finland*, no. 24949/94, Commission decision 3.12.96; see also *Stedman v. the United Kingdom*, no. 29107/95, Commission decision 9.4.1997, D.R. 89 p. 104, where the applicant was dismissed for refusing to work on Sundays).

38. The Court recalls first of all that the present case concerns the alleged violation arising from the applicant's absence from work on 7 April 1998, his complaints concerning the earlier incident having been rejected for non-exhaustion of domestic remedies. It considers that while it may be that this absence from work was motivated by the applicant's intention of celebrating a Muslim festival it is not persuaded that this was a manifestation of his beliefs in the sense protected by Article 9 of the Convention or that the penalty imposed on him for breach of contract in absenting himself without permission was an interference with those rights (see the cases cited at the end of the previous paragraph).

39. Insofar as the applicant has complained that there was an interference with the inner sphere of belief in that he was required to prove his faith, the Court recalls that the courts' decisions on the applicant's appeal against the disciplinary punishment imposed on him made findings effectively that the applicant had not substantiated the genuineness of his claim to be a Muslim and that his conduct on the contrary cast doubt on that claim in that there were no outward signs of his practising the Muslim faith or joining collective Muslim worship. While the notion of the State sitting in judgment on the state of a citizen's inner and personal beliefs is abhorrent and may smack unhappily of past infamous persecutions, the Court observes that this is a case where the applicant sought to enjoy a special right bestowed by Macedonian law which provided that Muslims could take holiday on particular days, including the Bayram festival in issue in the present case (see paragraph 29 above). In the context of employment, with contracts setting out specific obligations and rights between employer and employee, the Court does not find it unreasonable that an employer may regard absence without permission or apparent justification as

a disciplinary matter. Where the employee then seeks to rely on a particular exemption, it is not oppressive or in fundamental conflict with freedom of conscience to require some level of substantiation when that claim concerns a privilege or entitlement not commonly available and, if that substantiation is not forthcoming, to reach a negative conclusion (see, *mutatis mutandis*, cases concerning conscientious objection where the authorities may legitimately require strong evidence of genuine religious objections to justify exemption from the civil duty of military service – e.g. *N. v. Sweden*, no. 10410/83, Commission decision of 11 October 1984, D.R. 40 p. 203, *Raninen v. Finland*, no. 20972/92, Commission decision of 7 March 1996). The applicant however was not prepared to produce any evidence that could substantiate his claims. To the extent therefore that the proceedings disclosed an interference with the applicant's freedom of religion, this was not disproportionate and may, in the circumstances of this case, be regarded as justified in terms of the second paragraph, namely, as prescribed by law and necessary in a democratic society for the protection of the rights of others.

40. The Court concludes that there has been no violation of Article 9 in the present case.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 14 OF THE CONVENTION IN CONJUNCTION WITH ARTICLE 9

41. The applicant complains that he was fined for absence from work when he was celebrating a Muslim holiday.

Article 14 of the Convention provides:

“The enjoyment of the rights and freedoms set forth in [the] Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.”

A. *The parties' submissions*

1. *The applicant*

42. The applicant submitted that national legislation together with the Constitution and the Convention gave him the right to freely choose his religion, to express it and change it, without having to prove it. The requirement that he had to prove his religious affiliation was contrary to Article 9 and he was treated differently from other citizens, effectively as a second class degree citizen, contrary to Article 14 as a result.

2. *The Government*

43. The Government submitted that, as the applicant's complaints did not disclose any interference with rights guaranteed under Article 9, Article 14 did not come into play. Further, given that the applicant's name and way of life had not indicated membership of the Muslim confession and that he had first declared himself to be a believer in proceedings to justify his absence from work, it was necessary for the domestic courts to establish whether he was in a comparable situation to other Muslim believers. While Muslim believers orally declared their faith and manifested it through their lifestyle and performance of religious duties, the applicant refused to show that he was in such a situation. Even assuming that there was any difference of treatment, they argued that it had reasonable and objective justification as the applicant had never publicly manifested his belonging to the Muslim faith and his conduct cast doubt on his claimed conversion. These doubts were relevant and justified, in particular given that in a period of eight years he had changed his beliefs three times (in 1994 he had stated in the census that he was in an atheist while in 2002 he had stated that he was Orthodox).

B. *The Court's assessment*

44. Article 14 of the Convention complements the other substantive provisions of the Convention and the Protocols. It may be applied in an autonomous manner as a breach of Article 14 does not presuppose a breach of those other provisions although, since it has no independent existence, it can only come into play where the alleged discrimination falls within the scope of the rights and freedoms safeguarded by the other substantive provisions (see, amongst many others, *Van der Musselle v. Belgium*, judgment of 23 November 1983, Series A no. 70, § 43). Further, different treatment is discriminatory, for the purposes of Article 14, if it “has no objective and reasonable justification”, that is, if it does not pursue a “legitimate aim” or if there is not a “reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised”. Moreover, the Contracting States enjoy a certain margin of appreciation in assessing whether and to what extent differences in otherwise similar situations

justify a different treatment (see *Karlheinz Schmidt v. Germany*, judgment of 18 July 1994, Series A no. 291-B, pp. 32-33, § 24, and *Camp and Bourimi*, cited above, § 37).

45. In the present case, while there is no right as such under Article 9 to have leave from work for particular religious holidays, the Court notes that the courts' decisions on the applicant's appeal against the disciplinary punishment imposed on him made findings touching on the apparent genuineness of his beliefs. This, in the Court's view, is sufficient to bring the applicant's complaints within the scope of Article 9.

46. However, insofar as the applicant claims that he is the only person of the Muslim faith who has been required to prove his adherence to that religion, the Court considers that any resulting difference of treatment may be regarded as based on objective and reasonable justification. The applicant was making claim to a privilege or exemption to which he was not entitled unless he was a member of the faith concerned and in circumstances which arguably gave rise to doubts as his entitlement. As found above under Article 9, it was not unreasonable or disproportionate to require him to show some level of substantiation of his claim.

47. The Court concludes in the circumstances that there has been no violation of Article 14 of the Convention in conjunction with Article 9.

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Holds that there has been no violation of Article 9 of the Convention;
2. Holds that there has been no violation of Article 14 of the Convention in conjunction with Article 9.

(Omissis)

ÖLLINGER C. AUSTRIA⁵⁸
29 giugno 2006 – Sez. I – Ric. 76900/01
Pres. Rozakis, Loucaides, Tulkens, Steiner, Hajiyev, Spielmann, Jebens

* * *

Dispositivo:

- 6 voti contro 1: violazione dell'art. 11
- unanimità: non necessità di esaminare il caso sotto il profilo degli artt. 9, 10 e 14

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: Loucaides

* * *

(*Omissis*)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

7. The applicant was born in 1951 and lives in Vienna.

8. On 30 October 1998 the applicant, who is a member of parliament for the Green Party, notified the Salzburg Federal Police Authority (Bundespolizeidirektion) under section 2 of the Assembly Act (Versammlungsgesetz) that on All Saints' Day, 1 November 1998, from 9 a.m. until 1 p.m., he would be holding a meeting at the Salzburg municipal cemetery in front of the war memorial. He noted that the meeting would coincide with the gathering of Comradeship IV (Kameradschaft IV), which he considered to be unlawful.

9. The purpose of the meeting was to be to commemorate the Salzburg Jews killed by the SS during the Second World War. The applicant expected about six participants, who would carry commemorative messages in their hands and attached to their clothes. The applicant stated that no other means of expression (such as chanting or banners) which might offend piety or undermine public order would be used.

10. On 31 October 1998 the Salzburg Federal Police Authority, relying on section 6 of the Assembly Act and on Article 11 of the Convention, prohibited the meeting on the ground that it would endanger public order and security.

11. The authority noted that F.E., also a member of parliament for the Green Party, had informed the Salzburg Federal Police Authority of the allegedly illegal assembly of Comradeship IV in memory of the SS soldiers killed in the Second World War which was to be held at the same time and place, but had refused to give an undertaking that the proposed meeting in memory of the murdered Salzburg Jews would not disrupt that gathering.

12. The Salzburg Federal Police Authority noted that Comradeship IV was a registered association. Like a number of other organisations, it traditionally held a commemoration ceremony at the Salzburg municipal cemetery on All Saints' Day. Such commemorations qualified as popular ceremonies within the meaning of section 5 of the Assembly Act and thus did not require authorisation. The disruption of this and other commemoration ceremonies was likely to offend the religious feelings of members of the public visiting the cemetery and would indisputably be regarded as disrespectful towards the dead soldiers of both world wars and thus as an unbearable provocation. Accordingly, there was a risk

⁵⁸ *Fattispecie*: il ricorrente lamentava la violazione della propria libertà di riunione per essergli stato impedito, in occasione della festività di Ognissanti, di organizzare la commemorazione degli ebrei uccisi dalle SS durante la seconda guerra mondiale, in concomitanza – di tempo e di luogo – con la commemorazione degli stessi soldati delle SS caduti nel conflitto, organizzata tradizionalmente da un'associazione locale.

of protests by visitors to the cemetery which could degenerate into open conflict between them and those participating in the assembly.

13. The Salzburg Federal Police Authority ordered that any remedies used against its decision should not have suspensive effect. Accordingly, the demonstration could not take place.

14. On 17 August 1999 the Salzburg Public Security Authority (Sicherheitsdirektion) dismissed an appeal by the applicant.

15. It noted that Comradeship IV was a registered association whose members were mainly former members of the SS. For more than forty years they had commemorated SS soldiers killed in the Second World War by gathering on All Saints' Day and laying a wreath in front of the war memorial at the Salzburg municipal cemetery. In the past few years, a number of organisations had organised protest campaigns with the aim of disrupting the Comradeship IV commemoration ceremony. These protests had led to vehement discussions with members of Comradeship IV and other visitors to the cemetery and had required intervention by the police.

16. The Public Security Authority, referring to the submissions of F.E., found that the assembly planned by the applicant was also aimed at a confrontation with Comradeship IV and concluded that its prohibition was necessary for the maintenance of public order and for the protection of the Comradeship IV commemoration ceremony.

17. On 13 December 2000 the Constitutional Court (Verfassungsgerichtshof) dismissed a complaint by the applicant alleging violations of his rights to freedom of assembly, freedom of expression, freedom of religion and non-discrimination.

18. The Constitutional Court observed that the authorities deciding on the prohibition of an assembly had to weigh the applicant's interest in holding the meeting against the public interests enumerated in Article 11 § 2 of the Convention. It went on to say that the prohibition of the proposed meeting would not be justified if its sole purpose were to protect the Comradeship IV commemoration ceremony and expressed doubts as to the authorities' assessment that the latter meeting was a popular ceremony within the meaning of section 5 of the Assembly Act and therefore did not require authorisation. Nevertheless, the prohibition of the meeting proposed by the applicant was justified for other reasons.

19. The authorities had also had regard to the fact that the gathering of Comradeship IV had in previous years been the target of activities aimed at disrupting it which had caused considerable nuisance to other visitors of the cemetery and had each time required police intervention. The authorities had therefore correctly assumed that the prohibition of the assembly planned by the applicant was necessary to protect the general public against potential disturbances.

20. The Constitutional Court added further considerations in support of that conclusion. It observed that All Saints' Day was an important religious holiday on which the population traditionally visited cemeteries in order to commemorate the dead. As a religious tradition, the commemoration of the dead was protected by Article 9 of the Convention, which contained a positive obligation for the State to protect persons manifesting their religion against deliberate disturbance by others. Thus, the prohibition of the assembly in issue was necessary under Article 11 § 2 of the Convention for the protection of the rights and freedoms of others. It followed that it did not violate any other Convention right relied on by the applicant.

21. That decision was served on the applicant's counsel on 5 February 2001.

(Omissis)

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 11 OF THE CONVENTION

25. The applicant complained of the prohibition of an assembly he had intended to hold on All Saints' Day in commemoration of the Salzburg Jews murdered by the SS during the Second World War. He relied in the first place on Article 11 of the Convention, which provides:

(Omissis)

B. The Court's assessment

32. It is common ground that the prohibition in issue constituted an interference with the applicant's right to freedom of peaceful assembly which was prescribed by law, namely by section 6 of

the Assembly Act, and served legitimate aims recognised in Article 11 § 2 of the Convention, namely the “prevention of disorder” and “the protection of the rights and freedoms of others”.

33. The parties’ submissions concentrate on the question whether the interference was also “necessary in a democratic society” within the meaning of Article 11 § 2. The Court reiterates that the notion of necessity implies that the interference corresponds to a pressing social need and, in particular, that it is proportionate to the legitimate aim pursued. The Contracting States have a certain margin of appreciation in assessing whether such a need exists, but it is for the Court to give the final ruling on whether a restriction is reconcilable with the rights protected by the Convention. In carrying out its scrutiny, the Court must look at the interference complained of in the light of the case as a whole and determine, after having established that it pursued a legitimate aim, whether it was proportionate to that aim and whether the reasons adduced by the national authorities to justify it were “relevant and sufficient” (see *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, nos. 29221/95 and 29225/95, § 87, ECHR 2001-IX).

34. The Court notes at the outset that the present case is one concerned with competing fundamental rights. The applicant’s right to freedom of peaceful assembly and his right to freedom of expression have to be balanced against the association’s right to protection against disruption of its assembly and the cemetery-goers’ right to protection of their freedom to manifest their religion.

35. As regards the right to freedom of peaceful assembly as guaranteed by Article 11, the Court reiterates that it comprises negative and positive obligations on the part of the Contracting State.

36. On the one hand, the State is compelled to abstain from interfering with that right, which also extends to a demonstration that may annoy or give offence to persons opposed to the ideas or claims that it is seeking to promote (see *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden*, cited above, § 86, and *Plattform “Ärzte für das Leben” v. Austria*, 21 June 1988, § 32, Series A no. 139). If every probability of tension and heated exchange between opposing groups during a demonstration was to warrant its prohibition, society would be faced with being deprived of the opportunity of hearing differing views (see *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden*, cited above, § 107).

37. On the other hand, States may be required under Article 11 to take positive measures in order to protect a lawful demonstration against counter-demonstrations (see *Plattform “Ärzte für das Leben”*, cited above, § 34).

38. Notwithstanding its autonomous role and particular sphere of application, Article 11 must also be considered in the light of Article 10. The protection of opinions and the freedom to express them is one of the objectives of freedom of assembly and association enshrined in Article 11 (see *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden*, cited above, § 85). In this connection, it must be borne in mind that there is little scope under Article 10 § 2 for restrictions on political speech or on debate on questions of public interest (*ibid.*, § 88; see also *Scharsach and News Verlagsgesellschaft v. Austria*, no. 39394/98, § 30, ECHR 2003-XI).

39. Turning finally to Article 9 of the Convention, the Court has held that, while those who choose to exercise the freedom to manifest their religion cannot reasonably expect to be exempt from all criticism, the responsibility of the State may be engaged where religious beliefs are opposed or denied in a manner which inhibits those who hold such beliefs from exercising their freedom to hold or express them. In such cases the State may be called upon to ensure the peaceful enjoyment of the right guaranteed under Article 9 to the holders of those beliefs (see *Otto-Preminger-Institut v. Austria*, 20 September 1994, § 47, Series A no. 295-A).

40. In the present case, the Salzburg Federal Police Authority and the Salzburg Public Security Authority considered the prohibition of the applicant’s assembly necessary in order to prevent disturbances of the Comradeship IV commemoration meeting, which was considered a popular ceremony not requiring authorisation under the Assembly Act. They had particular regard to the experience of previous protest campaigns by other organisers against the gathering of Comradeship IV, which had provoked vehement discussions, had disturbed other visitors to the cemetery and had made police intervention necessary.

41. The Constitutional Court dismissed this approach as being too narrow. It observed that the prohibition of the intended meeting would not be justified if its sole purpose were the protection of the Comradeship IV commemoration ceremony. It went on to say that the prohibition was nevertheless justified or even required by the State’s positive obligation under Article 9 to protect persons manifesting their religion against deliberate disturbance by others. In arriving at that conclusion, the Constitutional Court had particular regard to the fact that All Saints’ Day was an important religious holiday on which the population traditionally went to cemeteries to commemorate the dead and that disturbances caused by disputes between members of the assembly organised by the applicant and members of Comradeship IV were likely to occur in the light of the experience of previous years.

42. The Court notes that the domestic authorities had regard to the various competing Convention rights. Its task is to examine whether they achieved a fair balance between them.

43. The applicant's assembly was clearly intended as a counter-demonstration to protest against the gathering of Comradeship IV, an association which undisputedly consists mainly of former members of the SS. The applicant emphasises that the main purpose of his assembly was to remind the public of the crimes committed by the SS and to commemorate the Salzburg Jews murdered by them. The coincidence in time and venue with the commemoration ceremony of Comradeship IV was an essential part of the message he wanted to convey.

44. In the Court's view, the unconditional prohibition of a counter-demonstration is a very far-reaching measure which would require particular justification, all the more so as the applicant, being a member of parliament, essentially wished to protest against the gathering of Comradeship IV and, thus, to express an opinion on an issue of public interest (see, *mutatis mutandis*, *Jerusalem v. Austria*, no. 26958/95, § 36, ECHR 2001-II). The Court finds it striking that the domestic authorities attached no weight to this aspect of the case.

45. It is undisputed that the aim of protecting the gathering of Comradeship IV does not provide sufficient justification for the contested prohibition. This has been clearly pointed out by the Constitutional Court. The Court fully agrees with that position.

46. Therefore, it remains to be examined whether the prohibition was justified to protect the cemetery-goers' right to manifest their religion. The Constitutional Court relied on the solemn nature of All Saints' Day, traditionally dedicated to the commemoration of the dead, and on the disturbances experienced in previous years as a result of disputes between members of Comradeship IV and members of counter-demonstrations.

47. However, the Court notes a number of factors which indicate that the prohibition in issue was disproportionate to the aim pursued. First and foremost, the assembly was in no way directed against the cemetery-goers' beliefs or the manifestation of them. Moreover, the applicant expected only a small number of participants. They envisaged peaceful and silent means of expressing their opinion, namely the carrying of commemorative messages, and had explicitly ruled out the use of chanting or banners. Thus, the intended assembly in itself could not have hurt the feelings of cemetery-goers. Moreover, while the authorities feared that, as in previous years, heated debates might arise, it was not alleged that any violent incidents had occurred on previous occasions.

48. In these circumstances, the Court is not convinced by the Government's argument that allowing both meetings while taking preventive measures, such as ensuring police presence in order to keep the two assemblies apart, was not a viable alternative which would have preserved the applicant's right to freedom of assembly while at the same time offering a sufficient degree of protection as regards the rights of the cemetery's visitors.

49. Instead, the domestic authorities imposed an unconditional prohibition on the applicant's assembly. The Court therefore finds that they gave too little weight to the applicant's interest in holding the intended assembly and expressing his protest against the meeting of Comradeship IV, while giving too much weight to the interest of cemetery-goers in being protected against some rather limited disturbances.

50. Having regard to these factors, and notwithstanding the margin of appreciation afforded to the State in this area, the Court considers that the Austrian authorities failed to strike a fair balance between the competing interests.

51. Consequently, there has been a violation of Article 11 of the Convention.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLES 9, 10 AND 14 OF THE CONVENTION

52. The applicant also relied on Articles 9, 10 and 14 of the Convention.

53. Having regard to the above considerations, the Court finds that no separate examination is warranted under these Articles.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT

1. Holds by six votes to one that there has been a violation of Article 11 of the Convention;
2. Holds unanimously that it is not necessary to examine separately the applicant's complaints under Articles 9, 10 and 14 of the Convention;
3. Holds by six votes to one

(a) that the respondent State is to pay the applicant, within three months from the date on which the judgment becomes final in accordance with Article 44 § 2 of the Convention, EUR 5,878.88 (five thousand eight hundred and seventy-eight euros eighty-eight cents) in respect of costs and expenses;

(b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amount at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;

4. Dismisses unanimously the remainder of the applicant's claim for just satisfaction.

(Omissis)

AGGA C. GRECIA (N° 3)⁵⁹
13 luglio 2006 – Sez. I – Ric. 32186/02
Pres. Loucaides, Rozakis, Tulkens, Steiner, Hajiyev, Spielmann, Jebens

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione dell'art. 9; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 10

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(Omissis)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

8. On 17 August 1990 the applicant was chosen to be the Mufti of Xanthi by the Muslims who attended prayers at the mosques of that prefectural district. The Greek State appointed another mufti. However, the applicant refused to step down.

9. Fourth sets of criminal proceedings were instituted against the applicant under Article 175 of the Criminal Code for having usurped the functions of a minister of a “known religion” on the ground that on 11 February 1996 and 17 February 1996 he had issued and signed messages in the capacity of the Mufti of Xanthi.

10. The applicant was legally represented throughout the proceedings by lawyers of his own choice. The courts heard a number of prosecution and defence witnesses.

11. On 11 December 1997 the single-member first instance criminal court (monomeles plimmeliodikio) of Lamia found him guilty in the three first sets of proceedings on the ground that he had issued and signed messages in the capacity of the Mufti of Xanthi (decisions nos. 3913/1997, 3914/1997, 3915/1997). On 1 December 1999 the single-member first instance criminal court (monomeles plimmeliodikio) of Lamia found the applicant guilty in the fourth set of proceedings on the same ground (decision no. 4919/1999). The applicant appealed.

12. On 31 May 2000 the three-member first instance criminal court (trimeles plimmeliodikio) of Lamia upheld the applicant's conviction in the four sets of proceedings. It imposed, as a whole, a sentence of eight months' imprisonment converted into a fine (decisions nos. 1654/2000, 1655/2000, 1656/2000 and 1657/2000). He alleged that these convictions amounted to a violation of Articles 6, 9 and 10 of the Convention.

13. On 8 March 2002 the Court of Cassation rejected the applicant's appeals concerning the four sets of proceedings. It considered that the offence in Article 175 of the Criminal Code was committed “when somebody appeared as a minister of a known religion and when he discharged the functions of the minister's office including any of the administrative functions pertaining thereto”. The court considered that the applicant had committed this offence because he behaved and appeared as the Mufti of Xanthi. It further considered that the applicant's conviction was not contrary to Articles 9 and 10 of the Convention, because the applicant had not been punished for his religious beliefs or for expressing certain views but for usurping the functions of a Mufti. As regards Article 6 of the Convention, the Court of Cassation considered that the applicant was legally represented by lawyers of his own choice throughout the proceedings and that he had exercised all his defence rights (judgment no. 304/2002).

(Omissis)

⁵⁹ *Fattispecie*: il ricorrente, eletto *mufti* dalla comunità musulmana cui apparteneva sulla base di autonome elezioni nonostante le autorità statali avessero già nominato un'altra persona perchè rivestisse quel ruolo, lamentava la violazione dell'articolo 9 dopo essere stato penalmente sanzionato per avere usurpato le funzioni di ministro di culto.

Bibliografia essenziale: SARACINO, R., *Il caso Agga c. Grecia. Una nuova tappa nell'elaborazione di una giurisprudenza CEDU sulla libertà religiosa*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2004, 2, pp. 575 ss.

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION

15. The applicant complained that his conviction amounted to a violation of Article 9 of the Convention, which provides as follows:

(Omissis)

A. Arguments of the parties

16. The Government firstly argue that the applicant was not convicted for the content of the messages that he disseminated but simply because he appeared as the Mufti of Xanthi. As a result, there was no interference with his right to express his religious beliefs because Article 9 does not guarantee the applicant the right to usurp the functions of a minister of a "known religion".

17. In any event, even if there had been interference, the Government argue that it would have been justified under the second paragraph of Article 9. Firstly, according to the Government, the Treaty of Peace of Athens was not in force and the applicant's complaints should be examined under Article 175 of the Criminal Code that was applicable in the present case. In this view, the Government contend that the interference was provided by law, Article 175 of the Criminal Code. This provision has been interpreted by the courts in a manner which rendered his conviction foreseeable. The interference served a legitimate purpose. By protecting the authority of the lawful Mufti the domestic courts sought to preserve order in the particular religious community and in society at large. They also sought to protect the international relations of the country, an area over which States exercise unlimited discretion.

18. The Government further contend that the interference was necessary in a democratic society. In many countries, the Muftis are appointed by the State. Moreover, Muftis exercise important judicial functions in Greece and judges cannot be elected by the people. The Government submit that because there were two Muftis in Xanthi at the time, the courts had to convict the spurious one in order not to create tension among the Muslims, between the Muslims and Christians and between Turkey and Greece. The courts considered that the offence in Article 175 is committed when somebody actually discharges the functions of a religious minister. The courts also considered that the acts that the applicant engaged in fell within the administrative functions of a Mufti in the broad sense of the term.

19. The applicant disagrees with the Government's arguments. He considers that the Treaty of Peace of Athens remains in force (see *Agga v. Greece* (no. 2), judgment cited above, §§ 33-36). Moreover, the applicant points out that the Muslims living in Thrace had never accepted the abrogation of Law no. 2345/1920. Finally, he argues that the Christians in Greece have the right to elect their religious leaders. Depriving the Muslims of this possibility amounts to discriminatory treatment.

20. The applicant submits that his conviction amounted to an interference with his right to be free to exercise his religion together with all those who turned to him for spiritual guidance. He further considers that his conviction was not prescribed by law. In this respect he affirms that the Treaty of Peace of Athens remains in force. The Greek Prime-Minister accepted that at the Diplomatic Conference leading to the 1923 Treaty of Peace of Lausanne. Moreover, the Court of Cassation has recently confirmed the continued validity of the Treaty of peace of Athens and legal scholars hold the same view. The Muslims had never accepted the abrogation of Law no. 2345/1920. The applicant lastly contends that his conviction was not necessary in a democratic society. He points out that the Christians and Jews in Greece have the right to elect their religious leaders. Depriving the Muslims of this possibility amounts to discriminatory treatment.

B. The Court's assessment

21. The Court must consider whether the applicant's Article 9 rights were interfered with and, if so, whether such interference was "prescribed by law", pursued a legitimate aim and was "necessary in a democratic society" within the meaning of Article 9 § 2 of the Convention.

1. Existence of an interference

22. The Court recalls that, while religious freedom is primarily a matter of individual conscience, it also includes, inter alia, freedom, in community with others and in public, to manifest one's religion in worship and teaching (see, *mutatis mutandis*, *Kokkinakis v. Greece*, judgment of 25 May 1993, Series A no. 260-A, p. 17, § 31).

23. The Court further recalls that the applicant was convicted for having usurped the functions of a minister of a "known religion". The facts underlying the applicant's conviction, as they transpire from the relevant domestic court decisions, were that he was issuing messages of a religious content in the capacity

of the Mufti of Xanthi. In these circumstances, the Court considers that the applicant's conviction amounts to an interference with his right under Article 9 § 1 of the Convention, "in community with others and in public ..., to manifest his religion ... in worship [and] teaching" (*Serif v. Greece*, no. 38178/97, § 39, ECHR 1999-IX).

2. "*Prescribed by law*"

24. Despite the parties' disagreement as to whether the interference in issue was "prescribed by law", the Court does not consider it necessary to rule on the question because, in any event, the applicant's conviction is incompatible with Article 9 on other grounds (*Agga v. Greece* (no. 2), judgment cited above, § 54).

3. *Legitimate aim*

25. The Court accepts that the interference in question pursued a legitimate aim under Article 9 § 2 of the Convention, namely "to protect public order". It notes in this connection that the applicant was not the only person claiming to be the religious leader of the local Muslim community and that on 20 August 1991 the authorities had appointed another person as Mufti of Xanthi (*Agga v. Greece* (no. 2), judgment cited above, § 55).

4. "*Necessary in a democratic society*"

26. The Court recalls that freedom of thought, conscience and religion is one of the foundations of a "democratic society" within the meaning of the Convention. The pluralism inherent in a democratic society, which has been dearly won over the centuries, depends on it. It is true that in a democratic society it may be necessary to place restrictions on freedom of religion to reconcile the interests of the various religious groups (see *Kokkinakis v. Greece*, judgment cited above, pp. 17 and 18, §§ 31 and 33). However, any such restriction must correspond to a "pressing social need" and must be "proportionate to the legitimate aim pursued" (see, among others, *Wingrove v. the United Kingdom*, judgment of 25 November 1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-V, p. 1956, § 53).

27. The Court recalls that in the case of *Agga v. Greece* (no. 2), (judgment cited above), concerning the same applicant and similar facts, it has already found a violation of Article 9 of the Convention due to the applicant's conviction under Articles 175 and 176 of the Criminal Code. In particular, the Court noted that:

"(...) the domestic courts that convicted the applicant did not mention in their decisions any specific acts by the applicant with a view to producing legal effects. The domestic courts convicted the applicant on the mere ground that he had issued messages of religious content and that he had signed them as the Mufti of Xanthi. Moreover, it has not been disputed that the applicant had the support of at least part of the Muslim community in Xanthi. However, in the Court's view, punishing a person for merely presenting himself as the religious leader of a group that willingly followed him can hardly be considered compatible with the demands of religious pluralism in a democratic society. (...) the Court recalls that there is no indication that the applicant attempted at any time to exercise the judicial and administrative functions for which the legislation on the muftis and other ministers of "known religions" makes provision. As for the rest, the Court does not consider that, in democratic societies, the State needs to take measures to ensure that religious communities remain or are brought under a unified leadership. (...) apart from a general reference to the creation of tension, the Government did not make any allusion to disturbances among the Muslims in Xanthi that had actually been or could have been caused by the existence of two religious leaders. Moreover, the Court considers that nothing was adduced that could warrant qualifying the risk of tension between the Muslims and Christians or between Greece and Turkey as anything more than a very remote possibility" (*Agga v. Greece* (no. 2), judgment cited above, §§ 58-60).

28. Turning to the instant case, the Court observes that the applicant was convicted under Article 175 of the Criminal Code, which renders criminal offence the act of intentionally usurping the functions of a State or municipal official. However, as in the *Agga v. Greece* (no. 2) judgment (cited above, § 58), the Court notes that the domestic courts that convicted the applicant did not mention in their decisions any specific acts by the applicant with a view to producing legal effects. On the contrary, the domestic courts convicted the applicant on the mere ground that he had issued messages of religious content and that he had signed them as the Mufti of Xanthi.

29. In the light of the above circumstances, the Court does not find any reason from departing from its aforementioned judgment. In particular, the Court considers that it has not been shown that the applicant's conviction under Article 175 of the Criminal Code was justified in the circumstances of the case by "a pressing social need". As a result, the interference with the applicant's right, in community with others and in public, to manifest his religion in worship and teaching was not "necessary in a

democratic society ..., for the protection of public order” under Article 9 § 2 of the Convention (see *Agga v. Greece* (no. 2), judgment cited above, § 61).

There has, therefore, been a violation of Article 9 of the Convention.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Holds that there has been a violation of Article 9 of the Convention;
2. Holds that no separate issue arises under Article 10 of the Convention;
3. Holds

(a) that the respondent State is to pay the applicant, within three months from the date on which the judgment becomes final according to Article 44 § 2 of the Convention, EUR 1,620 (one thousand six hundred and twenty euros) for costs and expenses, plus any tax that may be chargeable;

(b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amount at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;

4. Dismisses the remainder of the applicant’s claim for just satisfaction.

(Omissis)

AGGA C. GRECIA (N° 4)⁶⁰
13 luglio 2006 – Sez. I – Ric. 33331/02
Pres. Loucaides, Rozakis, Tulkens, Steiner, Hajiyev, Spielmann, Jebens

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione dell'art. 9; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 10

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(Omissis)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

8. On 17 August 1990 the applicant was chosen to be the Mufti of Xanthi by the Muslims who attended prayers at the mosques of that prefectural district. The Greek State appointed another Mufti. However, the applicant refused to step down.

9. In 1997 three sets of criminal proceedings were instituted against the applicant under Article 175 of the Criminal Code for having usurped the functions of a minister of a “known religion” on the ground that on 30 October 1997, 20 November 1996 and 21 December 1997 he had issued and signed messages in the capacity of the Mufti of Xanthi.

10. The applicant was legally represented throughout the proceedings by lawyers of his own choice. The courts heard a number of prosecution and defence witnesses.

11. On 24 March 1999 the single-member first instance criminal court (monomeles plimmielodikio) of Serres found the applicant guilty in the three sets of proceedings on the ground that he had issued and signed messages in the capacity of the Mufti of Xanthi. The proceedings were joined because they concerned the same offence (decision no. 1407/1999).

12. On 2 November 2000 the three-member first instance criminal court (trimeles plimmielodikio) of Serres upheld the applicant's conviction. It imposed, as a whole, a sentence of seven months' imprisonment and converted it into a fine (decision no. 2687/2000). The applicant appealed in cassation. He alleged that this conviction amounted to a violation of Articles 6, 9 and 10 of the Convention.

13. On 21 March 2002 the Court of Cassation rejected the applicants' appeal. It considered that the offence in Article 175 of the Criminal Code was committed “when somebody appeared as a minister of a known religion and when he discharged the functions of the minister's office including any of the administrative functions pertaining thereto”. The court considered that the applicant had committed this offence because he behaved and appeared as the Mufti of Xanthi. It further considered that the applicant's conviction was not contrary to Articles 9 and 10 of the Convention, because the applicant had not been punished for his religious beliefs or for expressing certain views but for usurping the functions of a Mufti. As regards Article 6 of the Convention, the Court of Cassation considered that the applicant was legally represented by lawyers of his own choice throughout the proceedings and that he had exercised all his defence rights (judgment no. 708/2002).

(Omissis)

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION

⁶⁰ *Fattispecie*: il ricorrente, eletto *mufti* dalla comunità musulmana cui apparteneva sulla base di autonome elezioni nonostante le autorità statali avessero già nominato un'altra persona perchè rivestisse quel ruolo, lamentava la violazione dell'articolo 9 dopo essere stato penalmente sanzionato per avere usurpato le funzioni di ministro di culto.

Bibliografia essenziale: SARACINO, R., *Il caso Agga c. Grecia. Una nuova tappa nell'elaborazione di una giurisprudenza CEDU sulla libertà religiosa*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2004, 2, pp. 575 ss.

15. The applicant complained that his conviction amounted to a violation of Article 9 of the Convention, which provides as follows:

(Omissis)

A. Arguments of the parties

16. The Government firstly argue that the applicant was not convicted for the content of the messages that he disseminated but simply because he appeared as the Mufti of Xanthi. As a result, there was no interference with his right to express his religious beliefs because Article 9 does not guarantee the applicant the right to usurp the functions of a minister of a “known religion”.

17. In any event, even if there had been interference, the Government argue that it would have been justified under the second paragraph of Article 9. Firstly, according to the Government, the Treaty of Peace of Athens was not in force and the applicant’s complaints should be examined under Article 175 of the Criminal Code that was applicable in the present case. In this view, the Government contend that the interference was provided by law, Article 175 of the Criminal Code. This provision has been interpreted by the courts in a manner which rendered his conviction foreseeable. The interference served a legitimate purpose. By protecting the authority of the lawful Mufti the domestic courts sought to preserve order in the particular religious community and in society at large. They also sought to protect the international relations of the country, an area over which States exercise unlimited discretion.

18. The Government further contend that the interference was necessary in a democratic society. In many countries, the Muftis are appointed by the State. Moreover, Muftis exercise important judicial functions in Greece and judges cannot be elected by the people. The Government submit that because there were two Muftis in Xanthi at the time, the courts had to convict the spurious one in order not to create tension among the Muslims, between the Muslims and Christians and between Turkey and Greece. The courts considered that the offence in Article 175 is committed when somebody actually discharges the functions of a religious minister. The courts also considered that the acts that the applicant engaged in fell within the administrative functions of a Mufti in the broad sense of the term.

19. The applicant disagrees with the Government’s arguments. He considers that the Treaty of Peace of Athens remains in force (see *Agga v. Greece* (no. 2), judgment cited above, §§ 33-36). Moreover, the applicant points out that the Muslims living in Thrace had never accepted the abrogation of Law no. 2345/1920. Finally, he argues that the Christians in Greece have the right to elect their religious leaders. Depriving the Muslims of this possibility amounts to discriminatory treatment.

20. The applicant submits that his conviction amounted to an interference with his right to be free to exercise his religion together with all those who turned to him for spiritual guidance. He further considers that his conviction was not prescribed by law. In this respect he affirms that the Treaty of Peace of Athens remains in force. The Greek Prime-Minister accepted that at the Diplomatic Conference leading to the 1923 Treaty of Peace of Lausanne. Moreover, the Court of Cassation has recently confirmed the continued validity of the Treaty of peace of Athens and legal scholars hold the same view. The Muslims had never accepted the abrogation of Law no. 2345/1920. The applicant lastly contends that his conviction was not necessary in a democratic society. He points out that the Christians and Jews in Greece have the right to elect their religious leaders. Depriving the Muslims of this possibility amounts to discriminatory treatment.

B. The Court’s assessment

21. The Court must consider whether the applicant’s Article 9 rights were interfered with and, if so, whether such interference was “prescribed by law”, pursued a legitimate aim and was “necessary in a democratic society” within the meaning of Article 9 § 2 of the Convention.

1. Existence of an interference

22. The Court recalls that, while religious freedom is primarily a matter of individual conscience, it also includes, inter alia, freedom, in community with others and in public, to manifest one’s religion in worship and teaching (see, mutatis mutandis, *Kokkinakis v. Greece*, judgment of 25 May 1993, Series A no. 260-A, p. 17, § 31).

23. The Court further recalls that the applicant was convicted for having usurped the functions of a minister of a “known religion”. The facts underlying the applicant’s conviction, as they transpire from the relevant domestic court decisions, were that he was issuing messages of a religious content in the capacity of the Mufti of Xanthi. In these circumstances, the Court considers that the applicant’s conviction amounts to an interference with his right under Article 9 § 1 of the Convention, “in community with

others and in public ..., to manifest his religion ... in worship [and] teaching” (Serif v. Greece, no. 38178/97, § 39, ECHR 1999-IX).

2. *“Prescribed by law”*

24. Despite the parties’ disagreement as to whether the interference in issue was “prescribed by law”, the Court does not consider it necessary to rule on the question because, in any event, the applicant’s conviction is incompatible with Article 9 on other grounds (Agga v. Greece (no. 2), judgment cited above, § 54).

3. *Legitimate aim*

25. The Court accepts that the interference in question pursued a legitimate aim under Article 9 § 2 of the Convention, namely “to protect public order”. It notes in this connection that the applicant was not the only person claiming to be the religious leader of the local Muslim community and that on 20 August 1991 the authorities had appointed another person as Mufti of Xanthi (Agga v. Greece (no. 2), judgment cited above, § 55).

4. *“Necessary in a democratic society”*

26. The Court recalls that freedom of thought, conscience and religion is one of the foundations of a “democratic society” within the meaning of the Convention. The pluralism inherent in a democratic society, which has been dearly won over the centuries, depends on it. It is true that in a democratic society it may be necessary to place restrictions on freedom of religion to reconcile the interests of the various religious groups (see Kokkinakis v. Greece, judgment cited above, pp. 17 and 18, §§ 31 and 33). However, any such restriction must correspond to a “pressing social need” and must be “proportionate to the legitimate aim pursued” (see, among others, Wingrove v. the United Kingdom, judgment of 25 November 1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-V, p. 1956, § 53).

27. The Court recalls that in the case of Agga v. Greece (no. 2), (judgment cited above), concerning the same applicant and similar facts, it has already found a violation of Article 9 of the Convention due to the applicant’s conviction under Articles 175 and 176 of the Criminal Code. In particular, the Court noted that:

“(…) the domestic courts that convicted the applicant did not mention in their decisions any specific acts by the applicant with a view to producing legal effects. The domestic courts convicted the applicant on the mere ground that he had issued messages of religious content and that he had signed them as the Mufti of Xanthi. Moreover, it has not been disputed that the applicant had the support of at least part of the Muslim community in Xanthi. However, in the Court’s view, punishing a person for merely presenting himself as the religious leader of a group that willingly followed him can hardly be considered compatible with the demands of religious pluralism in a democratic society. (...) the Court recalls that there is no indication that the applicant attempted at any time to exercise the judicial and administrative functions for which the legislation on the muftis and other ministers of “known religions” makes provision. As for the rest, the Court does not consider that, in democratic societies, the State needs to take measures to ensure that religious communities remain or are brought under a unified leadership. (...) apart from a general reference to the creation of tension, the Government did not make any allusion to disturbances among the Muslims in Xanthi that had actually been or could have been caused by the existence of two religious leaders. Moreover, the Court considers that nothing was adduced that could warrant qualifying the risk of tension between the Muslims and Christians or between Greece and Turkey as anything more than a very remote possibility” (Agga v. Greece (no. 2), judgment cited above, §§ 58-60).

28. Turning to the instant case, the Court observes that the applicant was convicted under Article 175 of the Criminal Code, which renders criminal offence the act of intentionally usurping the functions of a State or municipal official. However, as in the Agga v. Greece (no. 2) judgment (cited above, § 58), the Court notes that the domestic courts that convicted the applicant did not mention in their decisions any specific acts by the applicant with a view to producing legal effects. On the contrary, the domestic courts convicted the applicant on the mere ground that he had issued messages of religious content and that he had signed them as the Mufti of Xanthi.

29. In the light of the above circumstances, the Court does not find any reason from departing from its aforementioned judgment. In particular, the Court considers that it has not been shown that the applicant’s conviction under Article 175 of the Criminal Code was justified in the circumstances of the case by “a pressing social need”. As a result, the interference with the applicant’s right, in community with others and in public, to manifest his religion in worship and teaching was not “necessary in a democratic society ..., for the protection of public order” under Article 9 § 2 of the Convention (see Agga v. Greece (no. 2), judgment cited above, § 61).

There has, therefore, been a violation of Article 9 of the Convention.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Holds that there has been a violation of Article 9 of the Convention;
2. Holds that no separate issue arises under Article 10 of the Convention;
3. Holds

(a) that the respondent State is to pay the applicant, within three months from the date on which the judgment becomes final according to Article 44 § 2 of the Convention, EUR 1,380 (one thousand three hundred and eighty euros) for costs and expenses, plus any tax that may be chargeable;

(b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amount at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;

4. Dismisses the remainder of the applicant's claim for just satisfaction.

(Omissis)

MOSCOW BRANCH OF THE SALVATION ARMY C. RUSSIA⁶¹
5 ottobre 2006 – Sez. I – Ric. 72881/01
Pres. Rozakis, Vajić, Kovler, Steiner, Hajiyev, Spielmann, Jebens

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione dell'art. 11 in combinato disposto con l'art. 9; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 14

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(*Omissis*)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

A. Background of the case

8. The Salvation Army worked officially in Russia from 1913 to 1923 when it was dissolved as an “anti-Soviet organisation”.

9. The Salvation Army resumed its activities in Russia in 1992 when a group of Russian nationals held a meeting and adopted the articles of association of the Moscow branch of The Salvation Army.

10. On 6 May 1992 the Justice Department of the Moscow City Council of People's Deputies registered the applicant branch as a religious organisation with status as a legal entity.

11. On 12 September 1997 the Moscow Justice Department registered the applicant branch's amended articles of association.

B. Refusal to permit the applicant branch to re-register

12. On 1 October 1997 a new Law on freedom of conscience and religious associations (“the Religions Act”) came into force. It required all religious associations which had previously been granted the status of legal entities to bring their articles of association into conformity with the Act and to re-register by 31 December 1999.

13. On 18 February 1999 the applicant submitted to the Moscow Justice Department an application for re-registration as a local religious organisation.

14. On 16 August 1999 the deputy head of the Moscow Justice Department notified the applicant that its request for re-registration was being denied. He advanced three grounds for this refusal. Firstly, it was claimed that, at the meeting of the Financial Council (the governing body of the applicant branch) at which amendments to the founding documents had been adopted, only five members had been in attendance, whereas the Religions Act required that a religious organisation should have at least ten founding members. Secondly, it was alleged that no visas for the applicant branch's foreign members, or other documents establishing their lawful residence in Russian territory, had been provided. Thirdly, the deputy head referred to the fact that the applicant branch was subordinate to a centralised religious organisation in London and inferred therefrom that the applicant branch was “most probably” a representative office of a foreign religious organisation operating on behalf and by order of the latter. Accordingly, its activities were to be governed by Government Regulation no. 310 (see paragraph 46 below).

15. On 7 September 1999 the applicant challenged the refusal before the Presnenskiy District Court of Moscow. The Moscow Justice Department submitted its written comments, in which it advanced a new ground for the refusal of registration.

⁶¹ *Fattispecie*: l'organizzazione ricorrente, che già aveva ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica secondo la legislazione russa, lamentava la violazione dei propri diritti per esserle stata negata la (ri)registrazione in seguito all'entrata in vigore della nuova disciplina normativa in materia.

Bibliografia essenziale: LEIGH, I., *Balancing religious autonomy and other human rights under the European Convention*, in *Oxf. Journ. Law Rel.*, 2012, 1, pp. 109 ss., spec. pp. 113 s.

"... Article 6 of the Charter provides that members of the Branch shall include supporters, soldiers, local officers and officers headed by the Officer Commanding, who is appointed from London. Members of the Branch wear a uniform and perform service, which means that the Branch is a paramilitary organisation.

Pursuant to Presidential Decree no. 310 of 23 March 1995 'on measures to secure coordinated actions by State authorities in the fight against fascism and other forms of political extremism in the Russian Federation', no paramilitary formations may be established in the Russian Federation.

We do not consider the use of the word 'army' in the name of a religious organisation to be legitimate. The Large Encyclopaedic Dictionary defines the meaning of this word as: 1. The totality of a State's armed forces ..."

As to the remainder, the Moscow Justice Department repeated and elaborated on the grounds for refusal set out in the letter of 16 August 1999.

16. On 5 July 2000 the Presnenskiy District Court gave judgment. It determined that the applicant branch was a representative office of the international religious organisation "The Salvation Army" and therefore was not eligible for registration as an independent religious organisation. In the court's opinion, this fact also prevented the applicant branch from being granted re-registration. Secondly, it referred to Article 13 § 5 of the Constitution, banning the founding and functioning of public associations which advocated a violent change in the constitutional principles of the Russian Federation or destruction of its integrity, undermined the security of the State, created paramilitary formations, or caused social, racial, ethnic or religious division or conflict. The court continued as follows:

"In the course of analysis of the Charter, certain provisions stood out, on the one hand, as being imbued with barrack-room discipline, in which members of the religious organisation show unquestionable subordination to its management and, on the other hand, as relieving the management and the organisation as a whole of any responsibility for its members' activities. Thus, according to Article 6 § 3 of the Charter, 'the members of the Branch shall act in compliance with The Salvation Army's Orders and Regulations and with the instructions of the Officer Commanding', ... 'the Branch as a whole shall not be liable for infringements of the legislation of the Russian Federation perpetrated by individual members of the Branch'. This wording of the Charter leads one to conclude that the Charter assumes that the members of the organisation will inevitably break Russian law in the process of executing The Salvation Army's Orders and Regulations and the instructions of the Officer Commanding ... The Branch excludes its liability for illegal service activity by its members."

Thirdly, the court pointed out that the grounds for judicial liquidation of the applicant branch, as set out in its articles of association, were inconsistent with those laid down in Russian law. Lastly, the court held that the applicant branch had not disclosed its objectives, given that the articles of association failed to describe "all the decisions, regulations and traditions of The Salvation Army".

17. On 28 November 2000 the Moscow City Court upheld that judgment on appeal, focusing mainly on the applicant branch's foreign ties. It pointed out that the organisation's executive body included five foreign nationals who had multiple-entry visas, but not residence permits, whereas section 9(1) of the Religions Act required founders to be of Russian nationality. Noting the location of The Salvation Army's headquarters abroad and the presence of the word "branch" in its name, the City Court concluded that the Moscow Justice Department had correctly insisted on registration of the applicant branch as a representative office of a foreign religious organisation. As a subsidiary argument, the City Court endorsed the District Court's finding that the articles of association did not indicate the precise religious affiliation of its members because it was described as "Evangelical Protestant Christian", certain clauses of the articles of association mentioned the "faith of The Salvation Army", and its objective was the "advancement of the Christian faith". On the allegedly paramilitary nature of the applicant's activities, the City Court noted:

"The argument that [the applicant] is not a paramilitary organisation does not undermine the [first-instance] court's findings that the Branch is a representative office of a foreign religious organisation, The Salvation Army, and that the documents submitted for re-registration do not conform to the requirements of Russian law."

18. On 12 July 2000 the Ministry of Education of the Russian Federation sent an instruction "on activities of non-traditional religious associations in the territory of the Russian Federation" to Russian regional education departments. The instruction stated, *inter alia*:

"... the international religious organisation The Salvation Army is expanding its activities in the central part of Russia. Its followers attempt to influence young people and the military. The Salvation Army formally represents the Evangelical Protestant branch of Christianity; in essence, however, it is a quasi-military religious organisation that has a rigid hierarchy of management. The Salvation Army is managed and funded from abroad."

The applicant branch submitted that this extract was copied verbatim from an information sheet prepared by the Federal Security Service of the Russian Federation and forwarded to the Ministry of Education on 29 May 2000.

19. On 31 December 2000 the time-limit for re-registration of religious organisations expired. Organisations that had failed to obtain re-registration were liable for dissolution through the courts.

20. On 2 August and 10 September 2001 the Moscow City Court and the Supreme Court of the Russian Federation, respectively, refused the applicant branch's request to lodge an application for supervisory review.

(Omissis)

D. The effect of the refusal to grant re-registration

29. The applicant submitted that the refusal to re-register it had had an adverse impact on its activities.

30. Following the expiry of the time-limit for re-registration on 31 December 2000, the applicant branch's assets had had to be transferred, in order to avoid seizure, to the community of The Salvation Army which had been re-registered at federal level. The transfer process had required considerable time and effort, involving: title to three properties; title to and registration of fourteen vehicles; opening of a new bank account; replacement of every employee's contract; renegotiation of twenty-six rental contracts, etc. Each of these transfers had necessitated complex bureaucratic steps and a diversion of resources from religious activities.

31. The refusal had also resulted in negative publicity which severely undermined the applicant branch's efforts at charitable fund-raising and generated distrust among landlords who refused to negotiate leases with the applicant branch.

32. In at least one neighbourhood, the applicant branch's mission of delivering hot meals to house-bound elderly persons had had to be stopped entirely, because an official of the local administration had refused to work with the applicant branch as it had no official registration.

33. The lack of re-registration had made it impossible for twenty-five foreign employees and seven non-Moscow Russian employees to obtain residence registration in Moscow, which was required by law for everyone who stayed in the city for more than three days.

(Omissis)

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLES 9 AND 11 OF THE CONVENTION

50. The applicant branch complained under Articles 9 and 11 of the Convention that the refusal to grant it the status of a legal entity had severely curtailed its ability to manifest its religion in worship and practice. Article 9 provides as follows:

(Omissis)

Article 11 provides as follows:

(Omissis)

A. The parties' submissions

1. The Government

51. The Government claimed that the applicant branch was not a "victim" of the alleged violations because it had continuously held the status of a legal entity. Regard being had to the Taganskiy District Court's judgment of 18 February 2003, there could be no doubt that the applicant branch had continued to operate without any hindrance.

52. The applicant's claim that refusal of re-registration would lead to its dissolution as a legal entity was mistaken. Even assuming that section 27(4) of the Religions Act provided for dissolution on the ground of refused re-registration, the Constitutional Court's ruling of 7 February 2002 precluded the dissolution of a legal entity that had not been re-registered for formal reasons. Under the Russian Civil Code, a legal entity ceased to exist once an entry to that effect had been made in the Unified State Register of Legal Entities. In the present case, however, the applicant branch was listed in the Register

and had full legal capacity; on 1 October 2002 the Moscow Tax Inspection Office no. 39 had assigned a registration number to it.

53. The Government further submitted that the lawful requirement to bring the founding documents of a religious organisation into compliance with the existing law did not amount to an interference within the meaning of paragraph 1 of Articles 11 or 9 of the Convention. In any event, the Russian authorities could not be blamed for the applicant branch's unwillingness to apply for re-registration.

2. The applicant

54. The applicant branch pointed out that it had never claimed that the requirement to bring the founding documents into compliance with the existing law interfered with its rights as such. Its rights had been violated by the arbitrary and unlawful application and interpretation of that requirement by the Moscow Justice Department and the domestic courts. The classification of The Salvation Army as a paramilitary organisation and the assumption that its members would inevitably break the law were not founded on any factual evidence and represented an impermissible judgment about the legitimacy of the religion practised by the applicant branch.

55. The applicant did not dispute that the judgment of the Taganskiy District Court of 18 February 2003 had made its dissolution less likely. However, in its view, the threat of dissolution persisted since religious organisations that failed to obtain re-registration were to be dissolved by a judicial decision in accordance with section 27(4) of the Religions Act.

56. Finally, the applicant emphasised that the legal time-limit for re-registration had expired on 31 December 2000 and no further extension had been granted. It was therefore legally impossible to file a new application for re-registration, contrary to what the Government suggested.

B. The Court's assessment

1. General principles

57. The Court refers to its settled case-law to the effect that, as enshrined in Article 9, freedom of thought, conscience and religion is one of the foundations of a "democratic society" within the meaning of the Convention. It is, in its religious dimension, one of the most vital elements that go to make up the identity of believers and their conception of life, but it is also a precious asset for atheists, agnostics, sceptics and the unconcerned. The pluralism indissociable from a democratic society, which has been dearly won over the centuries, depends on it (see *Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova*, no. 45701/99, § 114, ECHR 2001-XII).

58. While religious freedom is primarily a matter of individual conscience, it also implies, inter alia, freedom to "manifest [one's] religion" alone and in private or in community with others, in public and within the circle of those whose faith one shares. Since religious communities traditionally exist in the form of organised structures, Article 9 must be interpreted in the light of Article 11 of the Convention, which safeguards associative life against unjustified State interference. Seen in that perspective, the right of believers to freedom of religion, which includes the right to manifest one's religion in community with others, encompasses the expectation that believers will be allowed to associate freely, without arbitrary State intervention. Indeed, the autonomous existence of religious communities is indispensable for pluralism in a democratic society and is thus an issue at the very heart of the protection which Article 9 affords. The State's duty of neutrality and impartiality, as defined in the Court's case-law, is incompatible with any power on the State's part to assess the legitimacy of religious beliefs (see *Metropolitan Church of Bessarabia and Others*, cited above, §§ 118 and 123, and *Hasan and Chaush v. Bulgaria* [GC], no. 30985/96, § 62, ECHR 2000-XI).

59. The Court further reiterates that the right to form an association is an inherent part of the right set forth in Article 11. That citizens should be able to form a legal entity in order to act collectively in a field of mutual interest is one of the most important aspects of the right to freedom of association, without which that right would be deprived of any meaning. The way in which national legislation enshrines this freedom and its practical application by the authorities reveal the state of democracy in the country concerned. Certainly States have a right to satisfy themselves that an association's aim and activities are in conformity with the rules laid down in legislation, but they must do so in a manner compatible with their obligations under the Convention and subject to review by the Convention institutions (see *Sidiropoulos and Others v. Greece*, 10 July 1998, § 40, Reports of Judgments and Decisions 1998-IV).

60. As has been stated many times in the Court's judgments, not only is political democracy a fundamental feature of the European public order but the Convention was designed to promote and maintain the ideals and values of a democratic society. Democracy, the Court has stressed, is the only

political model contemplated in the Convention and the only one compatible with it. By virtue of the wording of the second paragraph of Article 11, and likewise of Articles 8, 9 and 10 of the Convention, the only necessity capable of justifying an interference with any of the rights enshrined in those Articles is one that may claim to spring from “democratic society” (see *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, 30 January 1998, §§ 43-45, Reports 1998-I, and *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey [GC]*, nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98, §§ 86-89, ECHR 2003-II).

61. While in the context of Article 11 the Court has often referred to the essential role played by political parties in ensuring pluralism and democracy, associations formed for other purposes, including those proclaiming or teaching religion, are also important to the proper functioning of democracy. For pluralism is also built on the genuine recognition of, and respect for, diversity and the dynamics of cultural traditions, ethnic and cultural identities, religious beliefs, artistic, literary and socio-economic ideas and concepts. The harmonious interaction of persons and groups with varied identities is essential for achieving social cohesion. It is only natural that, where a civil society functions in a healthy manner, the participation of citizens in the democratic process is to a large extent achieved through belonging to associations in which they may integrate with each other and pursue common objectives collectively (see *Gorzelik and Others v. Poland [GC]*, no. 44158/98, § 92, ECHR 2004-I).

62. The State’s power to protect its institutions and citizens from associations that might jeopardise them must be used sparingly, as exceptions to the rule of freedom of association are to be construed strictly and only convincing and compelling reasons can justify restrictions on that freedom. Any interference must correspond to a “pressing social need”; thus, the notion “necessary” does not have the flexibility of such expressions as “useful” or “desirable” (see *Gorzelik and Others*, cited above, §§ 94-95, with further references).

2. *The applicant branch’s status as a “victim” of the alleged violations*

63. In the Government’s submission, so long as the applicant branch had not been dissolved and had retained its status as a legal entity, there had been no interference with its Convention rights and it could not therefore claim to be a “victim” of any violation.

64. The Court does not share the Government’s view. According to the Convention organs’ constant approach, the word “victim” denotes the person directly affected by the act or omission which is in issue (see *Marckx v. Belgium*, 13 June 1979, § 27, Series A no. 31, and *Dudgeon v. the United Kingdom*, 22 October 1981, § 41, Series A no. 45). In the present case the applicant branch complained that it had been denied re-registration because of the allegedly arbitrary interpretation of the requirements of the Religions Act. It is undisputed that the refusal of re-registration directly affected its legal position.

65. The Government appear to consider that this refusal has not been detrimental to the applicant branch. The Court recalls in this connection that the existence of a violation is conceivable even in the absence of prejudice or damage; the question whether an applicant has actually been placed in an unfavourable position is not a matter for Article 34 of the Convention and the issue of damage becomes relevant only in the context of Article 41 (see, among many other authorities, *Marckx*, loc. cit.; *Eckle v. Germany*, 15 July 1982, § 66, Series A no. 51; and *Wassink v. the Netherlands*, 27 September 1990, § 38, Series A no. 185-A).

66. The Government further appear to claim that the inclusion of the applicant branch in the Unified State Register of Legal Entities in October 2002 effaced the adverse consequences of the previous dissolution proceedings. The Court observes that a decision or measure favourable to an applicant is not in principle sufficient to deprive him of his status as a “victim” unless the national authorities have acknowledged the breach of the Convention, either expressly or in substance, and then afforded redress for that breach (see *Amuur v. France*, 25 June 1996, § 36, Reports 1996-III, and *Dalban v. Romania [GC]*, no. 28114/95, § 44, ECHR 1999-VI). In the instant case the domestic authorities have not acknowledged that the refusal of re-registration amounted to a violation of the applicant’s Convention rights. In fact, the judicial decisions upholding the refusal have not been set aside and have remained in force to date. The rulings by the Constitutional Court and by the Taganskiy District Court, to which the Government referred, only concerned the proceedings for dissolution of the applicant branch and were of no consequence to its claim for re-registration.

67. It transpires from the registration record produced by the Government that the entries concerning the applicant branch had been made “in connection with entering information into the Unified State Register of Legal Entities” (line no. 263) and following “transfer of the registration file from another registration authority” (line no. 289). This means that the inclusion of information on the applicant branch was solely linked to the establishment of a new register (the Unified State Register of Legal Entities) and to the shifting of registration competence from one authority to another following enactment of a new procedure for the registration of legal entities (see paragraph 45 above). In their

statement of appeal, the Moscow Justice Department – that is, the authority with responsibility for registering religious associations – expressly confirmed that the entering of such information could not constitute “re-registration” for the purposes of the Religions Act (see paragraph 27 above).

68. The Court also observes that the Government have not commented on the applicant’s legal status before 1 October 2002. However, the facts, undisputed by the parties, reveal that the applicant branch’s status as a legal entity was legally discontinued at least from 6 December 2001, when the Moscow City Court ordered its dissolution for failure to comply with the re-registration requirement, to 1 August 2002, when that judgment was quashed by way of supervisory-review proceedings.

69. Finally, the Government’s argument that the applicant is not a “victim” because it may still apply for re-registration is self-defeating, for it confirms that the applicant has been denied re-registration to date. In any event, the Government omitted to specify which legal provisions would currently entitle the applicant to apply for re-registration, which would obviously be belated following the expiry of the extended time-limit on 31 December 2000.

70. Having regard to the above considerations, the Court finds that the applicant may “claim” to be a “victim” of the violations complained of. In order to ascertain whether it has actually been a victim, the merits of its contentions have to be examined.

3. *Existence of interference with the applicant’s rights*

71. In the light of the general principles outlined above, the ability to establish a legal entity in order to act collectively in a field of mutual interest is one of the most important aspects of freedom of association, without which that right would be deprived of any meaning. The Court has consistently held the view that a refusal by the domestic authorities to grant status as a legal entity to an association of individuals amounts to an interference with the applicants’ exercise of their right to freedom of association (see *Gorzelik and Others*, cited above, § 52 et passim, and *Sidiropoulos and Others*, cited above, § 31 et passim). Where the organisation of the religious community is in issue, a refusal to recognise it also constitutes interference with the applicants’ right to freedom of religion under Article 9 of the Convention (see *Metropolitan Church of Bessarabia and Others*, cited above, § 105). The believers’ right to freedom of religion encompasses the expectation that the community will be allowed to function peacefully, free from arbitrary State intervention (see *Hasan and Chaush*, cited above, § 62).

72. The Court observes that in 1997 the respondent State enacted a new Religions Act which required all the religious organisations that had been previously granted legal-entity status to amend their articles of association in conformity with the new Act and to have them “re-registered” within a specific time-period (see paragraphs 38 and 44 above). The procedure for “re-registration” was the same as for the initial registration of a religious organisation and the same grounds for refusing a registration application applied (see paragraphs 39 and 41 above). In addition, “re-registration” could be refused if grounds existed for dissolving a religious organisation or for banning its activities (see paragraph 43 above). A failure to obtain “re-registration” for whatever reason before the expiry of the time-limit exposed the religious organisation to a threat of dissolution by judicial decision (see paragraph 44 above).

73. The Court notes that, prior to the enactment of the new Religions Act, the applicant branch had lawfully operated in Russia since 1992. It was unable to obtain “re-registration” as required by the Religions Act and consequently became liable for dissolution by operation of law. After 6 December 2001, when it exhausted ordinary domestic remedies against the judicial decision ordering its dissolution, and until that decision was quashed by way of supervisory review on 1 August 2002, the applicant branch continuously ran the risk of having its accounts frozen and its assets seized (compare *Christian Democratic People’s Party v. Moldova* (dec.), no. 28793/02, 22 March 2005). The Court accepts that that situation had an appreciably detrimental effect on its functioning and religious activities (see paragraphs 29-33 above). Even though the Constitutional Court’s ruling later removed the immediate threat of dissolution from the applicant branch, it is apparent that its legal capacity is not identical to that of other religious organisations that obtained re-registration certificates. The Court observes that in other cases the absence of re-registration was invoked by the Russian authorities as a ground for refusing registration of amendments to the articles of association or for staying the registration of a religious newspaper (see *Church of Scientology Moscow and Others v. Russia* (dec.), no. 18147/02, 28 October 2004).

74. The Court considers that in the present circumstances, in which the religious organisation was obliged to amend its articles of association and where registration of such amendments was refused by the State authorities, with the result that it lost its legal-entity status, there has been an interference with the organisation’s right to freedom of association. As the Religions Act restricts the ability of a religious association without legal-entity status to exercise the full range of religious activities (see *Kimlya and Others v. Russia* (dec.), nos. 76836/01 and 32782/03, 9 June 2005), this situation must also be examined in the light of the organisation’s right to freedom of religion.

75. Accordingly, as the Court has found that there has been an interference with the applicant's rights under Article 11 of the Convention read in the light of Article 9, it must determine whether such interference satisfied the requirements of paragraph 2 of those provisions, that is whether it was "prescribed by law", pursued one or more legitimate aims and was "necessary in a democratic society" (see, among many other authorities, Metropolitan Church of Bessarabia and Others, cited above, § 106).

4. *Justification for the interference*

(a) *General principles applicable to the analysis of justification*

76. The Court reiterates that the list of exceptions to freedom of religion and assembly, as contained in Articles 9 and 11 of the Convention, is exhaustive. The exceptions to the rule of freedom of association are to be construed strictly and only convincing and compelling reasons can justify restrictions on that freedom. In determining whether a necessity within the meaning of paragraph 2 of these Convention provisions exists, the States have only a limited margin of appreciation, which goes hand in hand with rigorous European supervision embracing both the law and the decisions applying it, including those given by independent courts (see Gorzelik and Others, cited above, § 95; Sidiropoulos and Others, cited above, § 40; and Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria, nos. 29221/95 and 29225/95, § 84, ECHR 2001-IX).

77. When the Court carries out its scrutiny, its task is not to substitute its own view for that of the relevant national authorities but rather to review the decisions they delivered in the exercise of their discretion. This does not mean that it has to confine itself to ascertaining whether the respondent State exercised its discretion reasonably, carefully and in good faith; it must look at the interference complained of in the light of the case as a whole and determine whether it was "proportionate to the legitimate aim pursued" and whether the reasons adduced by the national authorities to justify it are "relevant and sufficient". In so doing, the Court has to satisfy itself that the national authorities applied standards which were in conformity with the principles embodied in the Convention and, moreover, that they based their decisions on an acceptable assessment of the relevant facts (see United Communist Party of Turkey and Others, cited above, § 47, and Partidul Comunistilor (Nepeceristi) and Ungureanu v. Romania, no. 46626/99, § 49, ECHR 2005-I).

(b) *Arguments put forward in justification of the interference*

78. The Court observes that the grounds for refusing re-registration of the applicant branch were not consistent throughout the domestic proceedings. Although the Moscow Justice Department initially referred to an insufficient number of founding members and the absence of documents showing their lawful residence in Russia, these purported defects found no mention in the subsequent judicial decisions (see paragraphs 14, 16 and 17 above). The allegedly paramilitary nature of the applicant's structure did not form part of the initial decision refusing re-registration and the Department put that argument forward for the first time in its comments on the applicant's claim to a court (see paragraph 15 above). That reason was accepted by the District Court but the City Court did not consider that it required separate examination (see paragraph 17 above). Finally, the argument about inconsistent indication of the applicant's religious affiliation was not relied upon by the Justice Department and appeared for the first time in judicial decisions (*ibid.*)

79. The Government did not specify the particular grounds for denying re-registration to the applicant branch. They did not advance any justification for the interference.

80. In these circumstances, the Court will examine in turn two groups of arguments that were put forward for refusing the applicant's re-registration: those relating to the applicant branch's "foreign origin" and those relating to its internal structure and religious activities.

(i) *The applicant branch's "foreign origin"*

81. The Russian authorities held that since the applicant's founders were foreign nationals, in that it was subordinate to the central office in London and had the word "branch" in its name, it must have been a representative office of a foreign religious organisation ineligible for "re-registration" as a religious organisation under Russian law.

82. The Court observes, firstly, that the Religions Act did indeed prohibit foreign nationals from being founders of Russian religious organisations. It finds, however, no reasonable and objective justification for a difference in treatment of Russian and foreign nationals as regards their ability to exercise the right to freedom of religion through participation in the life of organised religious communities.

83. Secondly, it does not appear that the presence of The Salvation Army's headquarters abroad prevented registration of the applicant as a Russian religious organisation. Section 11(6) of the Religions

Act concerned precisely the situation where a Russian religious organisation was subordinate to the central governing body located abroad (see paragraph 40 above). The only additional requirement in that case was the production of the certified articles of association of the foreign governing body; that circumstance was not a legal ground for refusing registration or re-registration.

84. Thirdly, under the Religions Act, the only instance in which a religious organisation's name could preclude its registration was where it was identical to the name of another registered organisation. It has not been claimed that this was the case of the applicant branch. By law, the mere presence of the word "branch" in its name was not a circumstance precluding its registration.

85. Finally, the Court notes that, by the time of the events, the applicant branch had existed for seven years as an independent legal entity exercising a broad range of religious rights. The Moscow Justice Department and domestic courts insisted that it should be registered as a representative office of a foreign religious organisation with the consequence that under Russian law it would not be entitled to status as a legal entity or to continue its religious activities (see paragraph 46 above). As noted above, that claim by the domestic authorities had no legal foundation. Accordingly, in the Court's assessment, it amounted to a refusal on the ground that its establishment was inexpedient, which had been expressly prohibited by section 12(2) of the Religions Act (see paragraph 42 above).

86. It follows that the arguments pertaining to the applicant's alleged "foreign origin" were neither "relevant and sufficient" for refusing its re-registration, nor "prescribed by law".

(ii) Religious structure of the applicant branch

87. The District and City Courts held that the applicant branch did not set out its religious affiliation and practices in a precise manner but confusingly referred to the Evangelical faith, the faith of The Salvation Army and the Christian faith and omitted to describe all of its decisions, regulations and traditions.

88. The Court observes that the applicant's articles of association submitted for re-registration clearly designated the applicant branch as a religious organisation adhering to the tenets of the Christian faith. A schedule that formed an integral part of its articles of associations set out the premises on which the religious doctrine of The Salvation Army was founded.

89. The Religions Act did not lay down any guidelines as to the manner in which the religious affiliation or denomination of an organisation should be described in its founding documents. Section 10(2) of the Religions Act, to which the City Court referred, merely required the indication of the organisation's creed (вероисповедание). There was no apparent legal basis for the requirement to describe all "decisions, regulations and traditions".

90. If the applicant's description of its religious affiliation was not deemed complete, it was the national courts' task to elucidate the applicable legal requirements and thus give the applicant clear notice of how to prepare the documents in order to be able to obtain re-registration (see *Tsonev v. Bulgaria*, no. 45963/99, § 55, 13 April 2006). This had not, however, been done. Accordingly, the Court considers that this ground for refusing registration has not been substantiated.

91. Further, the Moscow Justice Department alleged that the applicant branch should be denied registration on the ground that it was a "paramilitary organisation", since its members wore a uniform and performed service, and because the use of the word "army" in its name was not legitimate. The District Court endorsed that argument.

92. The Court points out that, according to its constant case-law, the right to freedom of religion as guaranteed under the Convention excludes any discretion on the part of the State to determine whether religious beliefs or the means used to express such beliefs are legitimate (see *Hasan and Chaush*, cited above, § 78, and *Manoussakis and Others v. Greece*, 26 September 1996, § 47, Reports 1996-IV). It is indisputable that, for the members of the applicant branch, using ranks similar to those used in the military and wearing uniforms were particular ways of organising the internal life of their religious community and manifesting The Salvation Army's religious beliefs. It could not seriously be maintained that the applicant branch advocated a violent change in the State's constitutional foundations or thereby undermined the State's integrity or security. No evidence to that effect had been produced before the domestic authorities or by the Government in the Convention proceedings. It follows that the domestic findings on this point were devoid of factual basis.

93. The District Court also inferred from the applicant's articles of association that the members of the applicant branch would "inevitably break Russian law in the process of executing The Salvation Army's Orders and Regulations and the instructions of the Officer Commanding".

94. The Court reiterates that an association's programme may in certain cases conceal objectives and intentions different from the ones it proclaims. To verify that it does not, the content of the programme must be compared with the actions of the association's leaders and the positions they embrace

(see Refah Partisi (the Welfare party) and Others, § 101, and Partidul Comunistilor (Nepeceristi) and Ungureanu, § 56, both cited above).

95. There was no evidence before the domestic courts that in seven years of its existence the applicant branch, its members or founders had contravened any Russian law or pursued objectives other than those listed in its articles of associations, notably the advancement of the Christian faith and acts of charity. It follows that this finding by the District Court also lacked evidentiary basis and was therefore arbitrary.

(iii) Further considerations relevant for the Court's assessment

96. As noted above, by the time the re-registration requirement was introduced, the applicant branch had lawfully existed and operated in Russia as an independent religious community for more than seven years. It has not been submitted that the community as a whole or its individual members had been in breach of any domestic law or regulation governing their associative life and religious activities. In these circumstances, the Court considers that the reasons for refusing re-registration should have been particularly weighty and compelling (see the case-law cited in paragraph 76 above). In the present case no such reasons have been put forward by the domestic authorities.

97. It is also relevant for the Court's assessment that, unlike the applicant branch, other religious associations professing the faith of The Salvation Army have successfully obtained re-registration in Russian regions and at federal level (see points 99 and 101-04 of the report on Russia honouring its commitments, cited in paragraph 47 above, and point 5 of the Parliamentary Assembly's Resolution on Russia's Law on religion, cited in paragraph 49 above). In view of the Court's finding above that the reasons invoked by the Moscow Justice Department and endorsed by the Moscow courts in order to deny re-registration of the applicant branch had no legal or factual basis, it can be inferred that, in denying registration to the Moscow branch of The Salvation Army, the Moscow authorities did not act in good faith and neglected their duty of neutrality and impartiality vis-à-vis the applicant's religious community (see Metropolitan Church of Bessarabia and Others, § 123, and Hasan and Chaush, § 62, both cited above).

(c) Conclusion

98. In the light of the foregoing, the Court considers that the interference with the applicant's right to freedom of religion and association was not justified. There has therefore been a violation of Article 11 of the Convention read in the light of Article 9.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 14 OF THE CONVENTION TAKEN IN CONJUNCTION WITH ARTICLES 9 AND 11

99. The applicant branch further complained under Article 14 of the Convention taken in conjunction with Articles 9 and 11 that it had been discriminated against on account of its position as a religious minority in Russia. Article 14 reads as follows:

"The enjoyment of the rights and freedoms set forth in [the] Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status."

100. The Court reiterates that Article 14 has no independent existence, but plays an important role by complementing the other provisions of the Convention and its Protocols, since it protects individuals placed in similar situations from any discrimination in the enjoyment of the rights set forth in those other provisions. Where a substantive Article of the Convention or its Protocols has been relied on both on its own and in conjunction with Article 14 and a separate breach has been found of the substantive Article, it is not generally necessary for the Court to consider the case under Article 14 also, though the position is otherwise if a clear inequality of treatment in the enjoyment of the right in question is a fundamental aspect of the case (see Chassagnou and Others v. France [GC], nos. 25088/94, 28331/95 and 28443/95, § 89, ECHR 1999-III, and Dudgeon, cited above, § 67).

101. In the circumstances of the present case the Court considers that the inequality of treatment, of which the applicant claimed to be a victim, has been sufficiently taken into account in the above assessment that led to the finding of a violation of substantive Convention provisions (see, in particular, paragraphs 82 and 97 above). It follows that there is no cause for a separate examination of the same facts from the standpoint of Article 14 of the Convention (see Metropolitan Church of Bessarabia and Others, § 134, and Sidiropoulos and Others, § 52, both cited above).

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Holds that the applicant may claim to be a “victim” for the purposes of Article 34 of the Convention;

2. Holds that there has been a violation of Article 11 of the Convention read in the light of Article 9;

3. Holds that no separate examination of the same issues under Article 14 of the Convention is required;

4. Holds

(a) that the respondent State is to pay the applicant, within three months from the date on which the judgment becomes final in accordance with Article 44 § 2 of the Convention, EUR 10,000 (ten thousand euros) in respect of non-pecuniary damage, to be converted into Russian roubles at the rate applicable at the date of settlement, plus any tax that may be chargeable;

(b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amount at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;

5. Dismisses the remainder of the applicant’s claim for just satisfaction.

(Omissis)

IGORS DMITRIJEVS C. LETTONIA⁶²
30 novembre 2006 – Sez. III – Ric. 61638/00
Pres. Zupančič, Hedigan, Birsan, Zagrebelsky, Gyulumyan, Myjer, Ziemele

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione degli artt. 8 e 9

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(*Omissis*)

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

5. Le requérant est né en 1971 et réside à Riga (Lettonie).

A. La détention du requérant avant le renvoi de l'affaire devant le juge du fond

6. Le 19 juin 1999, la police arrêta le requérant, le déclara suspect d'avoir commis, avec une autre personne, une tentative d'agression sexuelle aggravée, et le plaça en garde à vue. Selon le requérant, il fut immédiatement emmené à un commissariat de police à Riga, où les agents de police l'auraient maltraité, le frappant et l'étranglant, et ce, afin de lui extorquer des aveux et le contraindre à renoncer à l'assistance d'un avocat. Le lendemain, le 20 juin 1999, le requérant fut mis en examen du chef du délit susmentionné, réprimé par l'article 160 § 2 du code pénal et passible de douze ans d'emprisonnement. Le même jour, le parquet confronta le requérant et son coïnculpé avec la victime, qui reconnut en eux ses agresseurs.

7. Du 19 au 22 juin 1999, le requérant resta confiné dans le quartier d'isolement provisoire (*Īslaicīgās aizturēšanas izolators*) du commissariat de police concerné. Selon lui, sa cellule, mesurant 1,5 mètres sur 2,5 et mal éclairée, était dépourvue de lit, d'installations sanitaires et d'un système adéquat de ventilation. En outre, le requérant dit avoir souffert de faim pendant les deux premiers jours de cette période, les agents de police refusant de le nourrir.

8. Le 22 juin 1999, le requérant fut traduit devant le tribunal de première instance de l'arrondissement de Latgale de la ville de Riga, qui ordonna sa détention provisoire pour une durée initiale de deux mois. Aux termes de l'ordonnance du tribunal, le requérant disposait d'un délai de sept jours à compter de sa notification, pour l'attaquer par voie de recours devant la cour régionale de Riga. Le requérant ne profita pas de cette occasion. En revanche, le 28 juin 1999, il adressa au tribunal une lettre contenant une demande de mise en liberté qui fut laissée sans suite.

9. Le 28 juillet 1999, le requérant réitéra, devant le même tribunal, sa demande de mise en liberté. A une date non précisée, cette demande fut rejetée.

10. Le 19 juillet 1999, le requérant se plaignit au parquet près la cour régionale de Riga (*Rīgas tiesu apgabala prokuratūra*) d'avoir été soumis à des mauvais traitements lors de son séjour dans le quartier d'isolement provisoire. Il demanda au parquet d'interroger son coïnculpé, témoin oculaire de ces mauvais traitements. Le 26 juillet 1999, le parquet transmit la plainte à la direction générale de la police, la sommant d'ouvrir une enquête interne, ce qu'elle fit aussitôt. Le 27 août 1999, l'enquête fut terminée. Par une lettre du 31 août, reçue par le requérant le 6 septembre 1999, le parquet l'informa des résultats de l'enquête ; selon le parquet, les faits allégués « ne s'étaient pas confirmés ».

11. Entre-temps, le 12 août 1999, le tribunal de l'arrondissement de Latgale prolongea la détention du requérant jusqu'au 19 octobre 1999.

12. Les 18 et 19 août, les 7, 15 et 17 septembre 1999, le requérant saisit le tribunal de l'arrondissement de Latgale, la cour régionale de Riga et le parquet général de plusieurs nouvelles demandes d'élargissement, qui furent toutes rejetées.

⁶² *Fattispecie*: il ricorrente lamentava, tra le altre, la violazione della propria libertà religiosa per essergli stato impedito, da parte del magistrato competente, di partecipare alle funzioni religiose all'interno dello stabilimento carcerario nel quale era provvisoriamente detenuto.

13. En outre, le 14 septembre 1999, le requérant saisit le parquet près la cour régionale de Riga d'une deuxième plainte relative à des mauvais traitements. Par un courrier du 21 septembre 1999, le parquet refusa de donner suite à cette plainte.

14. Par une ordonnance du 18 octobre 1999, rendue en présence du requérant, le tribunal de l'arrondissement de Latgale prolongea sa détention provisoire pour une nouvelle période de deux mois, et ce, jusqu'au 19 décembre 1999. Les 20 et 22 octobre 1999, le requérant écrivit au même tribunal pour lui demander sa libération et l'application d'une mesure préventive moins restrictive. Par une lettre du 25 octobre 1999, le tribunal lui indiqua que, conformément à l'article 222-1 du code de procédure pénale alors en vigueur, il avait le droit d'attaquer l'ordonnance en question par voie de recours devant la cour régionale de Riga dans un délai de sept jours à compter de sa notification. Le lendemain, le 26 octobre 1999, le parquet adressa au requérant un courrier d'un contenu similaire, ajoutant qu'il s'agissait là d'une réponse à ses demandes d'élargissement des 18 et 19 août 1999. Le 1^{er} novembre 1999, le requérant réitéra sa demande de libération auprès du tribunal de l'arrondissement de Latgale. Cette demande resta apparemment sans réponse.

15. Le 15 novembre 1999, le requérant demanda au parquet près la cour régionale de Riga d'autoriser sa correspondance avec sa sœur et sa tante. Le 30 novembre 1999, le procureur compétent fit droit à cette demande.

16. Par une ordonnance du 15 décembre 1999, le tribunal prolongea la détention du requérant jusqu'au 19 janvier 2000. Le requérant attaqua cette ordonnance par voie de recours devant la cour régionale de Riga qui, par une ordonnance définitive du 4 janvier 2000, le débouta pour les motifs suivants :

« (...) Après avoir entendu les observations des parties, et sur la base des pièces du dossier, [la cour] constate que I. Dmitrijevs est accusé d'avoir commis des délits particulièrement graves ; il a des condamnations antérieures ; par conséquent, c'est à juste titre que le tribunal a estimé qu'il pourrait mettre des obstacles à la recherche de la vérité dans l'affaire, ainsi que commettre [de nouvelles] infractions pénales. (...) »

17. Entre-temps, en novembre 1999, le requérant s'adressa à la cour régionale pour lui demander la date à laquelle son affaire serait examinée. Par une lettre du 22 novembre 1999, le juge compétent lui répondit que l'audience dans son affaire avait été fixée au 7 septembre 2001.

18. Par une décision du 6 janvier 2000, le procureur compétent inculpa le requérant du chef de tentative de viol, et renvoya le dossier devant la cour régionale de Riga, la juridiction de jugement en l'espèce.

19. Le 13 janvier 2000, le tribunal prolongea la détention provisoire du requérant jusqu'au 21 février 2000. Celui-ci forma un recours devant la cour régionale de Riga qui, par une ordonnance définitive du 25 janvier 2000, le rejeta selon les termes suivants :

« (...) Après avoir entendu les observations des parties [et] ayant pris connaissance du contenu de l'affaire, [la cour] conclut que l'annulation de l'ordonnance susmentionnée manquerait de fondement, eu égard à la personnalité de l'accusé qui, antérieurement, a été deux fois condamné [au pénal], [qui] ne travaille nulle part, [qui] est sans domicile fixe, [qui] est accusé d'avoir commis un délit grave ; par conséquent, il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'il peut se soustraire à l'instruction, mettre des obstacles à la détermination de la vérité dans l'affaire [et] commettre [de nouvelles] infractions pénales. (...) »

B. La détention du requérant après le renvoi de l'affaire devant le juge du fond

20. Le 2 février 2000, la cour régionale de Riga reçut le dossier de l'instruction du parquet. Par une ordonnance du 11 février 2000, la cour, siégeant en une session préparatoire (rīcības sēde), estima suffisantes les pièces de l'instruction recueillies par le parquet ; elle prit donc la décision de déférer l'accusé devant le tribunal (lēmums par apsūdzētā nodošanu tiesai). Quant à la mesure préventive appliquée au requérant, la cour décida de le maintenir en détention provisoire, sans citer un motif quelconque à cet égard. Conformément aux dispositions du code de procédure pénale alors en vigueur, une fois prise, cette décision devait en principe rester en vigueur jusqu'au prononcé du jugement en première instance (voir Svipsta c. Lettonie, n° 66820/01, § 63, CEDH 2006-...)

21. Le 7 février 2000, le requérant demanda au juge chargé de son dossier de l'informer de la date prévue de l'audience dans son affaire. Par une lettre du 18 février 2000, le juge lui répondit que l'examen du fond de son affaire avait été fixé pour le mois de juin 2001.

22. Le 10 février 2000, le requérant demanda au même juge d'autoriser sa correspondance avec sa mère. A une date non précisée, le juge rejeta cette demande.

23. Le 1^{er} mars 2000, le requérant s'adressa au ministère de la Justice, l'exhortant à accélérer l'examen de son dossier. Par un courrier du 14 mars 2000, le directeur du département judiciaire du ministère lui répondit que le rôle de la cour régionale était surchargé d'affaires pénales, que celles-ci

étaient donc traitées selon l'ordre d'enregistrement, et qu'il n'était donc pas possible d'autoriser une exception pour un prévenu particulier. Une copie de la lettre du requérant fut également envoyée à la cour régionale de Riga, qui, par une lettre du 4 avril 2000, l'informa que toutes les questions relatives à l'instruction du dossier seraient examinées à l'audience, une fois l'examen du fond de l'affaire débuté.

24. En mars, mai et juillet 2000, le requérant adressa trois lettres à la présidente de la République par l'intermédiaire du juge chargé du dossier. Toutefois, par un courrier du 17 août 2000, le juge refusa de les transmettre au destinataire, au motif que personne, sauf le tribunal compétent, n'était compétent pour se prononcer sur le fond d'une affaire pénale. Le requérant se plaignit alors au directeur du département judiciaire du ministère de la Justice, qui, par une lettre du 12 septembre 2000, reconnut l'illégalité du comportement du juge ; il assura au requérant que « le ministère (...) a[avait], dans les limites de ses compétences, pris des mesures afin qu'un tel comportement de la cour ne se reproduise pas ».

25. Le 13 avril et les 16 et 19 mai 2000, le requérant soumit à la cour régionale trois nouvelles demandes d'élargissement. Par des lettres des 27 avril et 23 mai 2000, le juge chargé du dossier rejeta ces demandes, se référant à la gravité du délit reproché au requérant et aux condamnations pénales antérieures de ce dernier.

26. Le 19 mai 2000, le requérant demanda à la cour de l'autoriser à écrire à sa mère et à recevoir la correspondance de celle-ci. A une date non spécifiée, cette demande fut rejetée.

27. Par trois lettres des 25 mai, 26 juin et 11 juillet 2000, le ministère de la Justice informa le requérant que l'audience dans son affaire avait été fixée pour la période allant du 10 au 16 octobre 2001. Le ministère indiqua également qu'il n'était pas compétent pour ordonner à un juge d'accélérer l'examen d'une affaire.

28. En juin 2000, le requérant saisit la cour régionale d'une nouvelle demande de mise en liberté. Par un courrier du 28 juin 2000, le juge compétent rejeta cette demande, « vu la gravité des actes incriminés ». Cependant, le juge admit que l'examen du fond de l'affaire pourrait débiter plus tôt que prévu.

29. Le 4 juillet 2000, le requérant écrivit une lettre au juge chargé de l'affaire, lui demandant l'autorisation de participer aux célébrations religieuses à l'aumônerie de la prison. Le même jour, la direction de la prison expédia cette lettre à la cour régionale, en y joignant une note aux termes de laquelle la prison « ne [pouvait] pas garantir l'isolement pendant les célébrations ». Par un courrier du 11 juillet 2000, le juge rejeta la demande du requérant, se référant expressément à la note précitée.

30. Les 5 et 17 juillet 2000, le requérant exhorta la cour régionale à accélérer l'examen de son dossier. Par une lettre du 15 août 2000, le juge compétent l'informa que la première audience devrait avoir lieu « au début de l'année 2001 ».

31. Les 16 et 19 octobre 2000, le requérant saisit la cour de deux nouvelles demandes d'élargissement, qui furent rejetées par de simples lettres.

32. Le 15 novembre 2000, le requérant sollicita, une nouvelle fois, l'autorisation d'entretenir une correspondance avec sa mère. Cette demande fut elle aussi rejetée.

C. L'examen du fond de l'affaire

33. Le bien-fondé de l'accusation portée contre le requérant fut examiné par la cour régionale de Riga à l'audience du 27 février 2001 ; le requérant y était représenté par un avocat commis d'office. A l'issue de cette audience, le requérant fut reconnu coupable de tentative d'agression sexuelle commise dans des circonstances aggravantes (article 160 § 2 du code pénal) et condamné à trois ans et six mois d'emprisonnement ferme. En déterminant la peine, la cour tint notamment compte du fait qu'avant de commettre le délit en cause, le requérant avait déjà été condamné deux fois pour des infractions similaires.

Le 5 mars 2001, le greffe de la cour régionale notifia au requérant la traduction du texte intégral du jugement en russe, sa langue maternelle.

34. Le requérant fit appel devant la chambre des affaires pénales de la Cour suprême. Par un arrêt du 17 septembre 2001, la chambre rejeta l'appel.

35. Entre-temps, le 4 juin 2001, le requérant adressa au président de la Cour suprême une lettre l'exhortant à l'autoriser « à continuer sa correspondance » avec sa mère ; aux termes de la lettre, à une date non précisée, le juge du fond avait déjà donné son autorisation à la correspondance en question. Le 2 août 2001, le juge compétent de la chambre des affaires pénales fit droit à la demande du requérant.

36. Le requérant se pourvut alors en cassation devant le sénat de la Cour suprême. Par une ordonnance notifiée au requérant le 14 décembre 2001, le sénat, siégeant en session préparatoire à huis clos, déclara le pourvoi irrecevable pour absence d'argumentation juridique défendable.

D. Les prétendues entraves à la communication du requérant avec la Cour

37. Pendant sa détention provisoire, le requérant était détenu à la prison centrale de Riga (Centrālcietums). Le 30 mai 2000, il expédia à la Cour une lettre exposant sommairement l'objet de sa requête. Le 7 juin 2000, le greffe lui envoya, en réponse, un courrier contenant une lettre et les documents nécessaires pour rédiger une requête individuelle devant la Cour. Ce courrier lui parvint le 27 juin 2000 dans une enveloppe ouverte et portant le cachet du vaguesmestre de la prison. Le requérant demanda alors à l'administration de la prison de lui fournir des photocopies de certaines pièces de son dossier, les estimant pertinentes pour être communiquées à la Cour à l'appui de sa requête. Cette demande fut rejetée.

38. Le 5 juillet 2000, le requérant adressa à l'administration de la prison une nouvelle demande de photocopies des pièces du dossier. Le lendemain, le 6 juillet 2000, l'administration rejeta cette demande ; ce refus fut communiqué au requérant par écrit. Le 17 juillet 2000, le requérant réitéra sa demande. En réponse, le 21 juillet 2000, l'administration lui envoya les copies de deux pièces du dossier, tout en rejetant sa demande au regard du reste du dossier.

39. En août 2000, le requérant remplit le formulaire de requête et le remit aux membres de l'administration de la prison pour qu'ils l'expédient à Strasbourg. Toutefois, ce document lui fut rendu le 29 août 2000.

40. Le 15 septembre 2000, la cour régionale autorisa l'accès du requérant à son dossier d'instruction, composé au total de 138 documents. Le requérant demanda alors à l'administration de la prison de photocopier la totalité du dossier et de l'expédier à Strasbourg ; il lui fut répondu que, s'il souhaitait photocopier les documents, il devait le faire à ses propres frais.

41. Par des lettres des 20 octobre et 17 novembre 2000 et du 8 janvier 2001 respectivement, le requérant informa la Cour qu'il avait l'intention de lui envoyer le formulaire de requête et les originaux des pièces du dossier, mais que l'administration avait refusé d'expédier ces documents à Strasbourg, « faute de moyens financiers suffisants ». Plus tard, le 15 mars 2001, la Cour reçut finalement le formulaire de requête du requérant.

42. Le 13 novembre 2000, le requérant fut convoqué par le directeur adjoint de la prison, qui lui expliqua qu'avant d'écrire à la Cour, il devait obtenir une autorisation préalable du juge chargé de son dossier pénal. En outre, par deux lettres parvenues au greffe de la Cour le 8 janvier 2001, le requérant se plaignit que le courrier qu'il recevait de la Cour lui parvenait systématiquement dans des enveloppes ouvertes.

43. A une date non précisée, le requérant se plaignit au chef de la Direction pénitentiaire des prétendus obstacles à sa communication avec la Cour. Sa plainte fut rejetée.

44. En décembre 2002, le requérant fut libéré.

(Omissis)

EN DROIT

(Omissis)

V. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 9 DE LA CONVENTION

75. Le requérant fait valoir que le refus du juge chargé de son dossier de l'autoriser à participer aux services religieux à l'aumônerie de la prison s'analyse en une violation de son droit à la liberté de religion, garanti par l'article 9 de la Convention. Dans la mesure où il est pertinent en l'occurrence, cet article se lit comme suit :

(Omissis)

A. Sur la recevabilité

76. La Cour constate que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Elle relève par ailleurs que celui-ci ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

B. Sur le fond

77. Le Gouvernement rappelle que, dans sa lettre du 11 juillet 2000, le juge compétent de la cour régionale de Riga a refusé l'autorisation demandée par le requérant se fondant sur l'avis de la direction de la prison, selon laquelle elle « ne [pouvait] pas garantir l'isolement pendant les célébrations ». Or, cette décision serait pleinement compatible avec le paragraphe 6, point (i) de la recommandation 1245(1994) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relative à la détention de personnes en attente de jugement, qui invite les États membres à ne pas placer les détenus provisoires ensemble avec les détenus

condamnés. Au demeurant, le requérant n'a jamais affirmé ni prouvé avoir demandé à voir un aumônier en privé et que ses demandes aient été rejetées. Bref, selon le Gouvernement, l'ingérence critiquée était compatible avec les exigences du paragraphe 2 de l'article 9.

78. Le requérant, quant à lui, insiste qu'il y a eu une atteinte injustifiée à ses droits au titre de l'article 9 de la Convention.

79. La Cour estime que le fait d'interdire au requérant de participer à des services religieux alors qu'il le demandait, a sans aucun doute constitué une ingérence dans l'exercice de son droit « de manifester sa religion ou sa conviction (...) par le culte, (...) les pratiques et l'accomplissement des rites », au sens de l'article 9 § 1 (voir *Indelicato c. Italie* (déc.), n° 31143/96, 6 juillet 2000). Pour ce qui est de la conformité de cette ingérence avec le paragraphe 2 du même article, la Cour note qu'à l'époque des faits, aucune disposition du droit interne ne régissait l'exercice des droits religieux des personnes placées en détention provisoire. En effet, il apparaît que l'article 46-1 du code de l'exécution des peines, relatif à l'assistance spirituelle en prison, ne s'appliquait qu'aux détenus condamnés ; quant à l'arrêté n° 113, il était muet sur ce point particulier (paragraphe 47 ci-dessus).

80. Dans ces conditions, la Cour estime que l'ingérence dans la liberté du requérant de manifester sa religion ou sa conviction n'était pas « prévue par la loi » au sens de l'article 9 § 2 de la Convention (voir, *mutatis mutandis*, *Poltoratski c. Ukraine*, n° 38812/97, §§ 168-171, CEDH 2003-V, et *Kouznetsov c. Ukraine*, n° 39042/97, §§ 148-151, 29 avril 2003). Elle considère qu'il ne s'impose pas de vérifier au surplus si l'ingérence constatée en l'espèce était « nécessaire dans une société démocratique » pour atteindre l'un des buts légitimes visés au second paragraphe de l'article 9.

81. Dès lors, il y a eu violation de l'article 9 de la Convention.

(Omissis)

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. Déclare la requête recevable quant aux griefs tirés des articles 9 et 34 de la Convention, ainsi qu'à celui tiré de l'article 8 de la Convention et portant sur les entraves à la correspondance du requérant avec sa mère, et irrecevable pour le surplus ;

2. Dit qu'il y a eu violation de l'article 8 de la Convention relatif au droit au respect de la correspondance du fait de l'interdiction faite au requérant d'entretenir une correspondance avec sa mère ;

3. Dit qu'il y a eu violation de l'article 8 de la Convention relatif au droit au respect de la correspondance du fait de l'ouverture et du contrôle des lettres adressées au requérant par la Cour ;

4. Dit qu'il y a eu violation de l'article 9 de la Convention ;

5. Dit que l'État défendeur a manqué à ses obligations au titre de l'article 34 de la Convention du fait du refus répété d'expédier le formulaire de requête du requérant à la Cour ;

6. Dit que l'État défendeur a manqué à ses obligations au titre de l'article 34 de la Convention du fait de la déclaration du directeur adjoint de la prison centrale de Riga selon laquelle le requérant devait obtenir une autorisation du juge national compétent avant d'écrire à la Cour ;

7. Dit que l'État défendeur n'a pas manqué à ses obligations au titre de l'article 34 de la Convention du fait du refus de fournir au requérant les copies de certaines pièces du dossier.

(Omissis)

KUZNETSOV E ALTRI C. RUSSIA⁶³

11 gennaio 2007 – Sez. I – Ric. 184/02

Pres. Rozakis, Lorenzen, Botoucharova, Kovler, Zagrebelsky, Steiner, Hajiyev

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione degli artt. 6 e 9; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo degli artt. 8, 10, 11, 13 e 14

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(*Omissis*)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

7. The applicants are Jehovah's Witnesses. The applicant Mr Konstantin Nikanorovich Kuznetsov is a representative of the Administrative Centre of Jehovah's Witnesses in Russia. The other applicants are members of the Chelyabinsk community of Jehovah's Witnesses.

(*Omissis*)

B. Alleged disruption of a religious meeting on 16 April 2000

19. On Sunday 16 April 2000, in accordance with the lease agreement, the Jehovah's Witnesses used the college facilities. Two consecutive meetings were on the agenda. The first meeting ended without incident.

20. The second meeting, from 1.30 to 3.30 p.m., was of a group with special needs; most of the participants were profoundly deaf. Many of those in attendance were elderly and also had impaired vision. A person trained in sign language provided interpretation at the meeting, the purpose of which was to study the Bible and join in public worship. The meeting was open to the general public: attendants were positioned near the entrance to the meeting place to greet newcomers and assist with seating.

21. The first part of the meeting was a talk given from the platform by Mr Kuznetsov, who had a mastery of sign language. There were 159 persons present, including all the applicants.

22. At some time between approximately 2.10 and 2.15 p.m. the Commissioner entered the foyer which gives access from the street to the meeting place, holding a child by the hand. The applicant Mr Setdarberdi Oregeldiev, who is profoundly deaf but has no speech impairment, was the attendant on duty. He went out into the foyer to greet the Commissioner and the child and show them to a seat. Realising that the visitor was not deaf, another applicant, Mr Dmitri Gashkov, who did not have impaired speech or hearing, went to assist. He invited the Commissioner into the meeting hall and offered her a chair; she refused and said that the police were about to arrive.

23. After this brief exchange the Commissioner left the foyer. The speaker went on with his talk, which ended at approximately 2.25 p.m.

24. The second part of the meeting was conducted in sign language. This part was in progress, with about 15 minutes left and 45 minutes to go before the end of the contracted rental time of 4 p.m., when the Commissioner again entered the foyer, this time without the child. She was now accompanied by Mr Tomskiy, managing director of the Commissioner-affiliated commercial company Man. Law. Power, and by two senior police officers, Mr Vildanov, deputy head of the District Inspectors' Service of the Traktorozavodskiy Police Department of Chelyabinsk, and Mr Lozovyagin, a senior district inspector with the same department. Mr Tomskiy was holding and using a camcorder to film.

25. The Commissioner led the way forward and walked to the threshold of the door into the meeting hall. Mr Tomskiy was a short distance behind, filming with the camcorder. One of the applicants,

⁶³ *Fattispecie*: i ricorrenti, Testimoni di Geova, lamentavano l'interruzione di una propria riunione – con finalità di culto e di studio dei testi sacri – da parte dell'autorità di pubblica sicurezza, con conseguente violazione del diritto a riunirsi per finalità religiose senza indebite interferenze da parte delle autorità.

Ms Lappo, who was not hearing-impaired and was sitting close to the door in a position to observe the events, later testified before the District Court as follows:

"On 16 April 2000 a woman accompanied by two police officers and a man in plain clothes came to the meeting. They stood in the entrance so that I couldn't see the programme. The Commissioner said to one of the men 'Stop the meeting', but he hesitated and said 'But they are deaf mutes'.

I told one of the congregation to go and get Konstantin [Kuznetsov]. When Konstantin came out to them there was a conversation with raised voices. The Commissioner asked if there were children in the hall and whether they were all with their parents. Then they asked Konstantin for his passport in an unpleasant manner...

...When I found out who the Commissioner was I was very displeased. I demand that you fire her from her position in the Human Rights Commission..."

When asked by the judge what the Commissioner had said to the police officer, Ms Lappo responded:

"She said: 'You – go up on to the stage and say that the congregation has to disperse'."

26. Mr Kuznetsov approached the Commissioner and the police officers. As he was standing in the doorway with his back to the meeting hall, the police officer Mr Lozovyagin asked him for his identity papers. He also asked Mr Kuznetsov whether he had a registered residence in Chelyabinsk. Mr Lozovyagin testified before the District Court as follows:

"So I asked him [Kuznetsov] to show me his passport. It showed that he was registered in the Krasnodar Region. I told him that he did not have the right to conduct arrangements without documents".

Mr Kuznetsov submitted that that statement had been incorrect; it was true that his registered place of birth was in the Krasnodar Region, but he also had a properly and lawfully registered temporary residence in Chelyabinsk.

27. In his testimony before the District Court, Mr Lozovyagin continued as follows:

"I told Kuznetsov that their organisation did not have the right to conduct its activities without the appropriate documents. He promised to bring the documents to the police station. I asked him to produce the documents. He said 'They exist and are elsewhere', but which documents and where he did not say. I asked him for a document confirming his relationship to the organisation..."

Responding to the judge's question about the violations of law and order that he had observed, Mr Lozovyagin said:

"Yes, to start with a meeting of an organisation whose activities could not be confirmed by any documents... By law I had to stop the activities until the documents were produced."

This was confirmed by the police officer Mr Vildanov who spoke as follows before the District Court:

"Lozovyagin said that the meeting should no longer be conducted and that documents should be prepared giving permission [for services of worship in educational establishments]."

In their written submissions on the admissibility and merits of the case, the Government indicated that Mr Lozovyagin had invited Mr Kuznetsov to cancel all events until such time as the appropriate documents had been produced.

28. Mr Kuznetsov submitted that he had been faced with authoritarian demands and the intimidating behaviour of the Commissioner and the police and had thought it best to comply. He described the situation in the following manner:

"I believe that we were conducting the meetings on a lawful basis. Pressure was being put on me. Tomskiy gave me an official warning. I was afraid they would start removing those present at the meeting by force. Vildanov and Lozovyagin were in uniform. I understood that they were in a position of authority and must be obeyed..."

29. Mr Kuznetsov went to the platform, interrupted the Bible discussion and made an announcement in sign language: "Police. We have to submit". The attendees offered no resistance. They gathered their personal belongings and filed out of the meeting place and the foyer. The Commissioner and the police officers stood outside the building and watched; Mr Tomskiy was no longer filming.

30. According to the applicants, the Commissioner came up with several conflicting and mutually exclusive versions of her role in the events. Initially she maintained that the visit had been purely for the purpose of fact-finding; that neither she nor the police had done anything to cause the meeting to be stopped; and that Mr Kuznetsov had stopped the meeting entirely of his own free will. As the case progressed and more evidence was heard from eyewitnesses who testified to the part played by her and the police, the Commissioner eventually admitted that steps had indeed been taken to stop the meeting; however, she blamed the police. She insisted that she had made no demands to Mr Kuznetsov as the operation had been organised and carried out by the police officials. At the trial, however, she was pressed to say that she had agreed with and supported the police decision. Finally, in explaining her

agreement with the police decision and when pressed as to why, as Chairwoman of the Human Rights Commission, she had given her agreement, she gave the following answer:

“I still consider these actions to be lawful – I was defending the rights of all the children who study at college no. 85.

[Question:] In which documents is information about the danger of Jehovah's Witnesses to the neighbourhood contained?

[The Commissioner:] As far as I'm concerned, the reports in the press are sufficient.”

(Omissis)

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLES 8, 9, 10 AND 11 OF THE CONVENTION

52. The applicants complained under Articles 8, 9, 10 and 11 of the Convention that on 16 April 2000 they had been prevented from having a religious meeting without undue interference on the part of the authorities.

53. The Court notes that the main purpose of the applicants' gathering on 16 April 2000 was to join in Biblical study and public worship. In doing so they undeniably exercised their rights to freedom of expression and to freedom of peaceful assembly under Articles 10 and 11 of the Convention. That being said, since the nature of the assembly was primarily religious and the participants belonged to the religion of the Jehovah's Witnesses (see *Thlimmenos v. Greece* [GC], no. 34369/97, § 42, ECHR 2000-IV), the Court will first examine this complaint from the standpoint of Article 9 of the Convention, which reads as follows:

(Omissis)

A. Whether there has been interference

1. Arguments by the parties

54. The Government claimed, firstly, that the applicants had failed to produce – in the domestic proceedings or before this Court – any evidence in support of their allegation that the meeting had been disrupted. In their submission, Mr Kuznetsov, confronted with the request to produce documents demonstrating the lawfulness of the community meeting, realised that “the meeting should not be held” and indicated to the congregation that the meeting should end. The Government also asserted that the founding documents of the Jehovah's Witnesses religious organisations did not provide for the forms of worship mentioned by the applicants – a “worship meeting” or “religious meeting”.

55. The applicants pointed to the overwhelming body of evidence submitted to the domestic courts, including statements by independent witnesses such as the college principal, to the effect that the meeting of their congregation had been disrupted following the arrival of the Commissioner and her aides. There was no requirement in law to demonstrate the lawfulness of the meeting or to show that it was “necessary” or “should be held”. In any event, Mr Kuznetsov had never made an admission of the kind alleged by the Government. The Government's attempts to reverse the burden of proof notwithstanding, it was incumbent on the intervening authorities to show that the meeting had been unlawful, which they had been unable and failed to do. As to the form of the meeting in question, the applicants considered that its actual form – be it a rite, ceremony, prayer, hymn or other liturgy – was of no relevance for the legal analysis of the alleged violation.

2. The Court's assessment

56. As enshrined in Article 9, freedom of thought, conscience and religion is one of the foundations of a “democratic society” within the meaning of the Convention. It is, in its religious dimension, one of the most vital elements that go to make up the identity of believers and their conception of life, but it is also a precious asset for atheists, agnostics, sceptics and the unconcerned. The pluralism indissociable from a democratic society, which has been dearly won over the centuries, depends on it. While religious freedom is primarily a matter of individual conscience, it also implies, inter alia, freedom to “manifest [one's] religion”. Bearing witness in words and deeds is bound up with the existence of religious convictions (see *Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova*, no. 45701/99, § 114, ECHR 2001-XII, and *Kokkinakis v. Greece*, judgment of 25 May 1993, Series A no. 260-A, § 31).

57. The Court further reiterates that Article 9 of the Convention protects acts of worship and devotion which are aspects of the practice of a religion or belief in a generally recognised form (see *C. v.*

the United Kingdom, no. 10358/83, Commission decision of 15 December 1983, Decisions and Reports 37, p. 142). It is undeniable that the collective study and discussion of religious texts by the members of the religious group of Jehovah's Witnesses was a recognised form of manifestation of their religion in worship and teaching. Thus, the applicants' meeting on 16 April 2000 attracted the protection of Article 9 of the Convention.

58. The Government claimed that there had been no interference since the applicants had interrupted the meeting on their own initiative, once their attention had been drawn to the fact that they did not have the appropriate documents for holding it. The Court considers that this claim is not borne out by the materials produced before it.

59. There is nothing in the parties' submissions to indicate that the religious meeting would have been wound up ahead of time had it not been for the arrival of the Commissioner and her aides. The Government did not furnish any alternative explanation or reason for the early termination of the applicants' meeting. The Court therefore considers that there was a causal link between their arrival at the site and the disruption of the meeting.

60. It is not contested that the command to halt the meeting was given by Mr Kuznetsov, who had gone on stage and indicated, in sign language, that the police wanted the meeting to end (see paragraph 29 above). However, in so doing, he was relaying the demand of the senior police inspector, Mr Lozovyagin, who had told him that the meeting could not be continued without the appropriate documents (see paragraphs 27 and 33 above). It further appears that neither Mr Lozovyagin nor any other person in the Commissioner's team mastered sign language. For that reason they were unable to communicate directly with the audience, which consisted mostly of profoundly deaf applicants. The Court notes the testimony of the applicant Ms Lappo in the domestic proceedings. She is not hearing-impaired and witnessed an exchange between the Commissioner and one of her aides, who claimed to be unable to stop the meeting because the participants were "deaf mutes" (see paragraph 25 above). The Commissioner then told Mr Kuznetsov to disperse the gathering. The Court finds that in these circumstances Mr Kuznetsov merely acted as a medium of communication, passing on the Commissioner's order.

61. The Court further recalls that the responsibility of a State under the Convention may arise for acts of all its organs, agents and servants, even where their acts are performed without express authorisation and even outside or against instructions (see *Wille v. Liechtenstein*, no. 28396/95, Commission decision of 27 May 1997, and *Ireland v. the United Kingdom*, Commission Report of 25 January 1976, Yearbook 19, p. 512 at 758). In the present case the Government did not contest the fact that the Commissioner and the accompanying police inspectors had acted, or pretended to act, in their official capacity. The police officers wore uniforms and were perceived by the applicants as law-enforcement officials. It follows that their actions engaged the State's responsibility.

62. In sum, the Court finds that there has been interference with the applicants' right to freedom of religion in that, on 16 April 2000, the State officials caused their religious assembly to be terminated ahead of time. It will next examine whether this interference was justified, that is whether it was "prescribed by law", whether it pursued one or more legitimate aims enumerated in paragraph 2 of Article 9 and whether the interference was "necessary in a democratic society".

B. Whether the interference was justified

1. Arguments by the parties

63. The Government asserted that the meeting had been attended by hearing-impaired and disabled children without proof of the consent of their parents or legal guardians. The Commissioner asked the police officers to assist her in verifying whether this was the case. In the Government's view, the suspected participation of children had been sufficient justification for the interference, which was "prescribed by law" and necessary for the protection of the health and rights of others.

64. The Government further alleged that the applicants had no right to use the rented premises for religious purposes. Firstly, religious groups which did not have legal entity status could only use property or premises provided by their members and the lease agreement between the Administrative Centre of the Jehovah's Witnesses in Russia and college no. 85 had therefore been void. Secondly, the Education Act prohibited religious organisations from being set up or operated in State or municipal educational establishments, both during and after school hours, and the lease agreement had therefore been void ab initio because it contravened this absolute prohibition and because it had been signed by the college principal acting *ultra vires*.

65. The applicants pointed out that the Government had not disputed that there had been no police documents or authorisation for the raid, that the Commissioner and Mr Tomskiy were civilians and had no legal authority to take part in a police operation and that they had travelled to the college by private car and filmed the events with a private video camera.

66. The applicants further submitted that the Government's assertion about the presence of children without parental consent was untenable in the light of the facts of the case and unsupported by any evidence. The Commissioner and police officers had never entered the auditorium but had remained in the foyer, so they could not see who was inside. They had only asked Mr Kuznetsov for the documents and never attempted to establish the identity or parentage of the minors present or any other information relating to them, either while the meeting was in progress or after its termination.

67. In so far as the Government alleged that the lease agreement had been void, the applicants contended that the Government's arguments were factually incorrect and inconsistent. The lease agreement had been signed not by a religious group which did not have legal entity status but by the Administrative Centre of the Jehovah's Witnesses in Russia, that is, the umbrella organisation at national level, which had legal entity status. The Government had failed to specify on the basis of which facts or law the legally binding lease agreement, the terms and mutual obligations of which had been fulfilled by both parties for more than fourteen months, could be rendered void without the intervention of a judicial authority. Indeed, the validity of the agreement on the date in question (16 April 2000) was not contested and the notice of termination had only been served on the following day. Moreover, even assuming that there was a defect in the agreement, this would be a matter *inter partes* and it would not justify the disruption by a third-party civilian such as the Commissioner of a religious meeting held under the agreement.

68. Lastly, the applicants challenged the Government's reliance on the Education Act as a misinterpretation of the law. They pointed out that the community had been lawfully using an auditorium outside college hours and without involving college students or staff, whereas the legal provision invoked by the Government referred only to the setting-up of "structural units" of religious organisations.

2. The Court's assessment

69. The parties disagreed as to whether the interference had been "prescribed by law". The Government advanced several legal grounds for the acts of the Commissioner and her aides; the applicants disputed that their acts had had any legal basis. The Court will examine these grounds in turn.

70. In so far as the Government claimed that the applicants had not had the appropriate documents for holding the religious meeting, the Court observes that the Government never specified the nature of the allegedly missing documents. Furthermore, it notes the consistent case-law of the Russian Supreme Court to the effect that religious assemblies do not require any prior authorisation from, or notification to, the authorities (see paragraph 50 *et seq.*). It is striking that the police officer Mr Lozovyagin only asked Mr Kuznetsov about his registered home address, but did not specify what other documents he wanted to see (see paragraph 27 above). Although it is in dispute whether Mr Kuznetsov had a valid registered address in Chelyabinsk or in Krasnodar, this issue is obviously of no relevance to the legal ability of the other applicants to hold a service of religious worship. It follows that the Government's allegation that the applicants lacked the appropriate documents for the religious meeting has not been made out.

71. As regards the validity of the lease agreement, the Court notes at the outset that, contrary to the Government's submission, it was entered into by the organisation of the Jehovah's Witnesses officially registered at national level rather than by the local religious group which did not have legal entity status. The lease had no obvious legal defect and by the date of the events it had been duly fulfilled by both parties for at least fourteen months. By 16 April 2000 there had been no eviction order, no pending court proceedings and no other legal challenges to the validity of the lease agreement. Nor has it been claimed that the administrative order of 31 March 2000 prohibiting colleges from renting out their premises for religious meetings had affected the validity of earlier leases retrospectively. It follows that the applicants had a lawful contractual basis for using the college premises on 16 April 2000.

72. The Government also claimed that the holding of the meeting on the college premises had been contrary to section 1 § 5 of the Education Act (cited in paragraph 48 above). The Court observes, however, that this ground was not relied upon in the domestic proceedings and that the Government relied on it for the first time in their pleadings before the Court. In any event, it appears that the Education Act expressly authorised educational establishments to rent out their premises (see paragraph 49 above). The provision on which the Government relied did not prohibit the physical use of college space by third parties, but rather the clericalisation of schools through the setting-up of religious structures involving students and/or staff. In the present case the applicants used the college premises for their meetings on Tuesday nights and on Sundays, that is, outside normal college hours, and there is no evidence that their activities interfered in any way with the educational process or involved college students or teachers. Thus, the Education Act could not serve as a legal basis for the interference.

73. Finally, the Government alleged that the Commissioner, assisted by two police officers and one civilian, had come to the meeting to investigate a complaint about the unauthorised presence of children at a religious event. The Court observes firstly that no evidence – such as, for example, a copy of

the complaint or materials from a police investigation – has been produced in support of that contention. Similar allegations by the Commissioner had been examined previously by the Chelyabinsk prosecutors, who had found them unsubstantiated and decided not to institute criminal proceedings (see paragraphs 10-13 above). Furthermore, the course of action adopted by the Commissioner suggests that her purpose was to disrupt the meeting rather than to investigate a complaint of that nature. Had there been a genuine attempt to investigate the matter, the identities of the participants in the meeting should have been established and the presence of children without their parents ascertained. However, the Commissioner and the accompanying officers did neither; they did not enter the hall, but stayed behind in the foyer; the only person who was asked for documents of any kind was the applicant Mr Kuznetsov, and no checks were carried out after the termination of the meeting. Moreover, the only list of participants in the meeting available to the Court is that compiled by the applicants (see the schedule), and no person on that list was younger than nineteen at the material time. It follows that the Government's contention that the Commissioner investigated a complaint is untenable on the facts.

74. Lastly, the Court observes that the Government did not submit any documents relating to the official powers of the Commissioner and that no such documents were produced in the domestic proceedings. There are, however, strong and concordant indications that she acted without any legal basis in pursuance of her private ends. The involvement of two senior police officers gave her intervention a spurious authority. However, the police officers were not formally subordinate to her and she had no authority to give them orders, such as the one she gave to have the meeting dispersed (see paragraph 60 above). There was no ongoing inquiry of any kind, nor had there been any complaint about disturbance of the public order or any other indication of an offence warranting police involvement. Thus, as the Court has found above, the legal basis for breaking up a religious event conducted on the premises lawfully rented for that purpose was conspicuously lacking. Against that background the Court finds that the interference was not “prescribed by law” and that the Commissioner did not act in good faith and breached a State official's duty of neutrality and impartiality vis-à-vis the applicants' religious congregation (see *Hasan and Chaush v. Bulgaria* [GC], no. 30985/96, § 62, ECHR 2000-XI). Since the Court has already found that the interference with the applicants' right was not “in accordance with the law”, this finding makes it unnecessary to determine whether it pursued a legitimate aim and was necessary in a democratic society (see *Gartukayev v. Russia*, no. 71933/01, § 21, 13 December 2005).

75. There has therefore been a violation of Article 9 of the Convention on account of the disruption of the applicants' religious meeting on 16 April 2000 by the Commissioner and her aides. In these circumstances, the Court does not consider it necessary to examine the same events from the standpoint of Articles 8, 10 or 11 of the Convention.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 14 OF THE CONVENTION, TAKEN IN CONJUNCTION WITH ARTICLE 9

76. The applicants further complained under Article 14 of the Convention, taken in conjunction with Article 9, that they had been victims of discrimination on account of their religious beliefs. Article 14 reads as follows:

“The enjoyment of the rights and freedoms set forth in [the] Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.”

77. The Court reiterates that Article 14 has no independent existence, but plays an important role by complementing the other provisions of the Convention and the Protocols, since it protects individuals placed in similar situations from any discrimination in the enjoyment of the rights set forth in those other provisions. Where a substantive Article of the Convention or its Protocols has been invoked both on its own and together with Article 14 and a separate breach has been found of the substantive Article, it is not generally necessary for the Court to consider the case under Article 14 also, though the position is otherwise if a clear inequality of treatment in the enjoyment of the right in question is a fundamental aspect of the case (see *Chassagnou and Others v. France* [GC], nos. 25088/94, 28331/95 and 28443/95, § 89, ECHR 1999-III, and *Dudgeon v. the United Kingdom*, judgment of 22 October 1981, Series A no. 45, § 67).

78. In the circumstances of the present case the Court considers that the inequality of treatment, of which the applicants claimed to be victims, has been sufficiently taken into account in the above assessment that led to the finding of a violation of a substantive Convention provision (see, in particular, paragraph 74 above). It follows that there is no cause for a separate examination of the same facts from the standpoint of Article 14 of the Convention (see *Metropolitan Church of Bessarabia*, cited above, § 134).

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Holds that there has been a violation of Article 9 of the Convention;
2. Holds that no separate examination of the same issues under Articles 8, 10 or 11 of the Convention is necessary;
3. Holds that no separate examination of the complaint under Article 14 of the Convention is necessary;
4. Holds that there has been a violation of Article 6 of the Convention;
5. Holds that no separate examination of the complaint under Article 13 of the Convention is necessary;
6. Holds
 - (a) that the respondent State is to pay Mr Konstantin Kuznetsov on behalf of all the applicants, within three months from the date on which the judgment becomes final in accordance with Article 44 § 2 of the Convention, the following amounts, to be converted into Russian roubles at the rate applicable at the date of settlement:
 - (i) EUR 30,000 (thirty thousand euros) in respect of non-pecuniary damage;
 - (ii) EUR 60,544 (sixty thousand five hundred and forty-four euros) in respect of costs and expenses;
 - (iii) any tax that may be chargeable on the above amounts;
 - (b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amounts at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;
7. Dismisses the remainder of the applicants' claim for just satisfaction.

(Omissis)

BENLİ C. TURCHIA⁶⁴
20 febbraio 2007 – Sez. IV – Ric. 65715/01
Pres. Bratza, Casadevall, Bonello, Türmen, Traja, Pavlovschi, Garlicki

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione dell'art. 6.1; nessuna violazione dell'art. 10; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 9

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(*Omissis*)

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. A l'époque des faits, le requérant (né en 1971), était propriétaire et rédacteur en chef des revues politiques Hedef (La cible), Liseli Arkadaş (Ami lycéen) et Alevi Halk Gerçeği (La vérité du peuple alevi).

7. Le 24 février 1998, il fut appréhendé et envoyé devant un médecin légiste pour examen médical. Le rapport établi conclut à l'absence de traces de coups et blessures.

Ensuite, le requérant fut placé en garde à vue dans les locaux de la section antiterroriste de la direction de sûreté de Çorum.

Il y fut interrogé jusqu'au 27 février suivant, date à laquelle il signa une déposition reconnaissant son appartenance à l'organisation armée, TDP (Parti de la révolution de Turquie – Türkiye Devrim Partisi) et admit que ses publications, notamment le Hedef, visaient à appuyer les actions et l'idéologie de cette organisation.

8. Au terme de sa garde à vue, le requérant fut réexaminé par le même médecin légiste, qui ne décela aucune trace de coups et blessures.

9. Après examen, le requérant fut entendu par le procureur de la République de Çorum. Il contesta, en grande partie, sa déposition faite à la police, affirmant l'avoir signée par peur de représailles. Il expliqua n'avoir aucun lien avec le TDP, précisant que s'il gardait toujours une copie des revues litigieuses il ne procédait jamais à leur distribution au mépris d'une interdiction judiciaire.

Le procureur ordonna la libération du requérant.

10. Le 8 mai 1998, un mandat d'amener fut toutefois délivré à l'encontre du requérant par un juge assesseur de la cour de sûreté de l'Etat d'Ankara (« la CSEA »), sur le fondement d'autres faits reprochés.

Ainsi, le 11 mai 1998, le requérant fut arrêté et conduit à la maison d'arrêt de Çorum.

11. Le lendemain, il fut traduit devant le juge de paix de Çorum, qui ordonna son placement en détention préventive, en raison de sa présumée appartenance au TDP. Cette décision était susceptible d'opposition.

12. Le 29 mai 1998, le procureur de la République près la CSEA mit huit personnes, dont le requérant, en accusation pour infraction aux articles 168 § 1 et 312 § 2 du code pénal. Il reprocha au requérant d'être l'un des dirigeants du TDP ainsi que d'avoir incité le peuple à la haine.

Le procureur rappela que le TDP s'était proclamé en août 1992, dans le but de renverser le régime constitutionnel turc au profit d'un régime communiste. Organisé à cette fin en des cellules, comités locaux et régionaux, le TDP avait commencé, à partir de 1993, à perpétrer des meurtres, kidnappings et des attaques à la bombe, dans les zones rurales d'Istanbul et de Sivas. Il s'agissait donc sans conteste d'une « bande armée ».

Si l'édition réellement clandestine du TDP était la revue Gerilla (Guérilléros), celui-ci n'avait pas moins réussi à publier, selon les voies légales, les revues Hedef et Liseli Arkadaş, qu'il instrumentalisaient dans l'obscurité. Notamment, la revue Hedef était consacrée à la propagande ouverte de l'organisation et

⁶⁴ *Fattispecie*: il ricorrente lamentava di essere stato penalmente condannato per aver manifestato a mezzo stampa le proprie opinioni a sostegno di un'organizzazione rivoluzionaria, con violazione dei propri diritti di libertà d'espressione e di libertà religiosa.

érigeait en martyrs des militants décédés lors d'affrontements avec les forces de l'ordre. Aussi de nombreux exemples de cette revue avaient-ils été interdits et saisis sur ordre de juges, mesures que les prévenus, détenteurs de plusieurs exemplaires de Hedef, ne pouvaient ignorer.

Pour appuyer ses arguments, le procureur attira l'attention sur le fait que dans plusieurs numéros de Hedef, les actions meurtrières du TDP étaient présentées comme le « mouvement révolutionnaire de Turquie ». A cet égard, il se référa aux numéros 63 (page 2), 64 (pages 10-11), 66 (pages 14-15), 67 (page 11), 68 (pages 11 et 20) de Hedef, visant la propagation de l'idéologie et de la politique du TDP, ainsi qu'aux numéros 60 (page 18), 62 (page 14) et 63 (page 7), où la revue était explicitement qualifiée d'« instrument de publication » de l'organisation : il y était d'ailleurs écrit : « À ne pas en douter, la mission principale de cette publication est de servir à la propagation et à l'institutionnalisation de l'idéologie et la politique du mouvement révolutionnaire de Turquie ». Du reste, le procureur précisa que la revue Liseli Arkadaş n'était rien d'autre qu'une publication que le TDP avait destiné aux jeunes étudiants.

13. Au vu de ce qui précède, le procureur reprocha notamment au requérant les faits suivants :

– assurer l'édition des revues litigieuses à Istanbul et leur distribution à Çorum, à l'aide des prévenus E.T. et E.K. ;

– assurer ainsi que ces revues servent d'instrument de propagande du TDP ;

– encadrer les autres prévenus, dont E.T. et E.K. ;

– diriger les groupes du TDP lors de la manifestation du 1^{er} mai 1997 à Çorum et participer à la marche sous des pancartes présentant les slogans de l'organisation, à savoir « La victoire ou la mort » et « Unité-Lutte-Victoire » ; participer à la manifestation organisée à Çorum le 1^{er} mai 1998, sous de telles pancartes, en scandant le slogan « Serap, Suna, Ertan, Rıza Gökdemir [ne sont pas morts] et notre Parti lutte encore » ;

– organiser, à Çorum, une réunion commémorative à l'occasion de l'anniversaire de la mort du militant E.Y. et ériger son souvenir en celui d'un héros à travers des lectures données sur place ;

– conserver chez lui tous les numéros de Hedef et le livre intitulé « La résistance armée du peuple de Çorum », consacré à la propagande du TDP et de l'héroïsme de ses militants ;

– lancer les slogans susmentionnés, lors de la manifestation du 8 mars 1998 et de la fête de Newruz (nouvel an, selon la tradition kurde), célébrée le 21 mars suivant.

14. Devant les juges du fond, le requérant renia ses déclarations recueillies par la police. Il reconnut avoir participé à la manifestation du 1^{er} mai 1998 et à la fête de Newruz, en se limitant strictement à lancer des slogans, légitimes, tels que « Unité-Lutte-Victoire » ou « Vive le Newruz ». Il expliqua n'avoir jamais organisé de réunions commémoratives. Au demeurant, il plaida avoir autorisé la publication de certains des articles incriminés, persuadé qu'ils n'étaient pas constitutifs d'infraction.

15. Par un jugement du 28 septembre 1998, la CSEA déclara le requérant coupable de la production et de la diffusion de publications propagandistes du TDP et, par conséquent, elle le condamna à quatre ans et six mois d'emprisonnement pour « assistance » à une bande armée, au sens des articles 169 du code pénal et 5 de la loi sur la lutte contre le terrorisme.

La CSEA acquitta tous les autres coaccusés du requérant, dont E.T et E.K.

Dans leurs attendus, les juges du fond soulignèrent notamment les passages publiés dans certains numéros de Hedef, définissant sa raison d'être qui était de véhiculer l'idéologie du TDP. En œuvrant dans ce sens, à travers les publications litigieuses, dont il avait assuré la distribution à Çorum, à l'aide de E.T et E.K, le requérant avait assisté le TDP dans sa quête d'institutionnaliser son idéologie anticonstitutionnelle.

Au demeurant, la CSEA conclut à l'absence de preuves probantes étayant l'appartenance du requérant au TDP, en tant que dirigeant ; les pancartes, dressées lors des manifestations mises en cause par le parquet, ne contenaient aucune référence à cette organisation. Aussi, les juges du fond disculpèrent-ils le requérant pour les autres chefs.

16. Le ministère public et le requérant se pourvurent en cassation. Le requérant fit notamment valoir l'absence d'un quelconque acte matériel susceptible de lui être imputé au regard de l'article 169 du code pénal. Il tira aussi moyen de l'utilisation à sa charge de la déposition produite par la police, affirmant avoir été contraint à la signer.

Par un arrêt du 23 août 1999, la Cour de cassation infirma le jugement attaqué dans le chef du requérant ; suivant l'avis du ministère public, elle estima que les faits reprochés constituaient le délit « d'appartenance » à une bande armée, au sens de l'article 168 § 2 du code pénal, et non pas « d'assistance ».

17. Dans l'intervalle, le juge militaire siégeant au sein de la CSEA fut remplacé par un juge civil (paragraphe 20 ci-dessous).

18. Le nouveau collège de la CSEA se prononça le 10 novembre 1999, immédiatement après avoir entendu le requérant en ses déclarations conclusives. Sans renouveler aucune des mesures d'instruction

prises jusqu'alors ni auditionner les anciens coaccusés, notamment E.K. et E.T. dont les dires avaient été utilisés à la charge de M. Benli, la CSEA se conforma à l'arrêt de cassation et condamna ce dernier à douze ans et six mois d'emprisonnement pour « appartenance » au TDP, en application de l'article 168 § 2 du code pénal.

Pour asseoir son jugement, la CSEA maintint ses conclusions précédentes quant aux publications litigieuses. Toutefois, elle ajouta que les activités de publication et de distribution du requérant n'impliquaient pas moins des missions de direction régionale du TDP et de recrutement de sympathisants au nom de l'organisation ; vu leur continuité et diversité, ces activités étaient celles d'un membre actif de la bande armée en cause en l'espèce.

19. Le requérant se pourvut derechef en cassation, en demandant la tenue d'une audience publique, qui fut accordée. Le 20 avril 2000, après avoir entendu les parties et leur avocat M^e Erdoğan, la Cour de cassation avisa les comparants que l'arrêt allait être prononcé en public le 26 avril 2000.

Le 26 avril 2000, en l'absence de M^e Erdoğan, la Cour de cassation donna lecture de son arrêt, confirmant le jugement attaqué.

(Omissis)

EN DROIT

(Omissis)

II. SUR LES VIOLATIONS ALLÉGUÉES DE L'ARTICLE 6 DE LA CONVENTION

(Omissis)

III. SUR LES VIOLATIONS ALLÉGUÉES DES ARTICLES 9 ET 10 DE LA CONVENTION

41. Le requérant soutient que sa condamnation au pénal contrevient aux articles 9 et 10 de la Convention.

Or, à la lumière de sa jurisprudence pertinente (voir, par exemple, *Incal* précité, p. 1569, § 60), la Cour estime qu'il convient d'examiner cette partie de la requête sous l'angle seul de l'article 10, ainsi libellé :

(Omissis)

A. Arguments des parties

42. Le requérant déplore avoir été considéré comme membre d'une organisation clandestine armée et condamné en sa qualité de rédacteur en chef de publications, du reste légales. Il attire l'attention sur l'absence, au moment des faits, d'une quelconque décision judiciaire interdisant les publications litigieuses.

43. Le Gouvernement soutient que ces dernières étaient parties intégrantes du plan propagandiste du TDP, et que le requérant avait été condamné, non seulement pour avoir fait véhiculer cette propagande, mais aussi du fait de son appartenance active à cette organisation, responsable de nombre d'attentats meurtriers. Aussi, l'article 10 serait-il inapplicable au cas d'espèce.

A titre subsidiaire, le Gouvernement soutient que toute ingérence qui pourrait être établie, devrait passer pour justifiée au regard de l'article 10 § 2 de la Convention.

B. Appréciation de la Cour

44. La Cour a attentivement examiné les motifs développés dans l'acte d'accusation ainsi que ceux retenus par les juridictions répressives pour asseoir la condamnation du requérant (paragraphes 12, 13 et 15 ci-dessus). D'après les juges du fond, vu leur continuité et leur diversité, les activités du requérant tombait sous le coup du délit d'appartenance à une bande armée, au sens de l'article 168 § 2 du code pénal et de la législation antiterroriste.

Partant, la Cour ne peut que maintenir le raisonnement qui se dégage des précédents comparables (voir, parmi d'autres, *Mehmet Reşit Arslan c. Turquie* (déc.), n° 31320/02, 1^{er} juin 2006 ; *F.A. c. Turquie* (déc.), n° 36094/97, 1^{er} février 2005 ; *Müslüm Gündüz* (déc.), n° 59997/00, 9 novembre 2004 ; *Şirin c. Turquie* (déc.), n° 47328/99, 27 avril 2004, et *Kılıç c. Turquie* (déc.), n° 48498/98, 8 juillet 2003).

45. Dans ce contexte, la Cour estime qu'en l'espèce, le requérant ne saurait passer pour avoir été condamné du fait de l'expression de ses opinions ou de sa participation à des réunions, mais pour son appartenance à une organisation illégale, qualifiée de terroriste par les juridictions turques. Aussi, la

condamnation litigieuse ne saurait-elle s'entendre comme une ingérence dans les libertés consacrées par l'article 10 de la Convention.

46. Aucune violation de cette disposition ne peut donc être constatée.

(Omissis)

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. Déclare recevables les griefs tirés des articles 6, 9 et 10 de la Convention et rejette la requête pour le surplus ;

2. Dit qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention, du fait du manque d'indépendance et d'impartialité de la cour de sûreté de l'Etat d'Ankara ;

3. Dit qu'il n'y a pas lieu d'examiner le restant des griefs tirés de l'article 6 de la Convention ;

4. Dit qu'il n'y a pas eu violation de l'article 10 de la Convention ;

5. Dit qu'aucune question distincte ne se pose sous l'angle de l'article 9 de la Convention ;

6. Dit que le présent arrêt constitue par lui-même une satisfaction équitable suffisante pour le préjudice moral subi par le requérant ;

7. Rejette la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

(Omissis)

**BISERICA ADAVĂRAT ORTODOXĂ DIN MOLDOVA E ALTRI
C. MOLDOVA⁶⁵**

27 febbraio 2007 – Sez. IV – Ric. 952/03

Pres. Bratza, Casadevall, Bonello, Traja, Pavlovschi, Garlicki, Mijović

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione degli artt. 9, 1 Prot. 1, 13 in combinato disposto con l'art. 9; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo degli artt. 6, 11 e 14 in combinato disposto con l'art. 9

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(*Omissis*)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

6. The facts of the case, as submitted by the parties, may be summarised as follows.

7. The applicants joined together to form the “True Orthodox Church in Moldova” (“the Church”) and applied for registration by the Government on the basis of the Religious Denominations Act (Law no. 979-XII of 24 March 1992). When the authorities refused to register the Church by letter of 29 November 2000, the applicants initiated court proceedings.

8. On 30 August 2001 the Court of Appeal accepted their claim and ordered the Government to register the Church. The court also awarded each of the applicants 1,000 Moldovan lei (approximately 85 euros (EUR) at the time) in compensation for the non-pecuniary damage suffered.

9. On 29 May 2002 the Supreme Court of Justice upheld that judgment, finding that the Government had not submitted any evidence that the Church would harm public order, health or morals. That judgment was final and enforceable.

10. The applicants subsequently made requests for the enforcement of the final judgment. In turn, the Judgments Enforcement Department made requests to the Government to comply with the judgment, to no avail.

11. On 12 July 2002 the Religious Denominations Act was amended and the procedure for the registration of religious denominations was simplified. On the basis of these amendments, on 7 August 2002 the applicants asked the “State Organ for the Protection of Religious Denominations” to register the Church. They relied on Article 14 of the above-mentioned law (as amended on 12 July 2002, see below) and on the final judgment in their favour ordering the Church’s registration.

12. By letter of 23 August 2002 the State Service for the Protection of Religious Denominations (“the Service”) rejected that request because it “had not received any request for the registration of any religious denomination”. The Service could not register the Church until the relevant State Registry had been established and the necessary documents had been filed with it. On 22 November 2002 the applicants submitted the relevant documents to the Service.

13. On 24 August 2004 the Decisions Enforcement Department (“the Department”) sent the enforcement warrant for enforcement to the Service. By its letters of 1 and 11 November 2002 and 14 March 2003 the Department requested the Service to comply with the judgment of 30 August 2001.

14. In a letter of 14 March 2003 the Service replied to the Department that the applicants had refused to re-submit documents requested from them and to explain certain parts of the statute of the Church regarding its canonical subordination to foreign churches.

15. On 20 March 2003 an officer working for the Department found that the judgment of 30 August 2001 had not been enforced and asked the court to sanction those responsible for the non-

⁶⁵ *Fattispecie*: la Chiesa ricorrente lamentava la violazione dei propri diritti per esserle stata negata in più di un'occasione la registrazione da parte del Governo moldavo, nonostante la sussistenza di tutte le condizioni previste dalla legge per la registrazione delle organizzazioni religiose, e nonostante il giudicato interno imponesse all'autorità governativa il riconoscimento della Chiesa.

enforcement. The officer sent additional requests to the Department and the Buiucani District Court on 16 May, 18 June, 24 October and 6 November 2003, again asking that those responsible for the non-enforcement be punished.

16. The Government made three attempts to re-open the proceedings by claiming the discovery of new and relevant information which had not been previously known. These requests were rejected by decisions of the Court of Appeal on 7 May 2003 and the Supreme Court of Justice on 1 October 2003 and 20 October 2004.

17. In June 2004 the applicants submitted a new request and a set of accompanying documents, requesting the registration of the Church. They received no reply.

18. The pecuniary part of the judgment of 30 August 2001 was enforced on 27 July 2005.

(Omissis)

THE LAW

21. The applicants complained that the refusal of the State authorities to register the Church had amounted to a violation of their right to freedom of religion as guaranteed by Article 9 § 1 of the Convention. Article 9 reads as follows:

(Omissis)

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION

24. The applicants complained that the failure of the authorities to comply with the final judgment of 30 August 2001 and to register the Church had violated their rights under Article 9 of the Convention.

1. Whether there was an interference

25. The Court must determine whether there was an interference with the applicants' right to freedom of religion on account of the refusal to register the applicant Church.

26. The Government submitted that there had been no interference with the applicants' freedom of religion since the courts had accepted their claims.

27. The applicants disagreed.

28. The Court recalls that the Convention "is to protect rights that are not theoretical or illusory but practical and effective" (see, e.g., *Chassagnou and Others v. France* [GC], nos. 25088/94, 28331/95 and 28443/95, § 100, ECHR 1999-III).

29. The Court considers that, despite the adoption of the judgments in favour of the applicants, the authorities' failure to register the Church and therefore to endow it with legal personality prevented it and its followers from carrying out a number of essential functions (Metropolitan Church of Bessarabia, cited above, § 105.). In essence, the refusal of the authorities to comply with the final judgment and to register the Church resulted in a situation which did not differ, for the applicants, from a rejection by the courts of their claims.

30. The Court therefore considers that the authorities' refusal to register the applicant Church constituted an interference with the right of the applicant Church and the other applicants to freedom of religion, as guaranteed by Article 9 § 1 of the Convention.

2. Whether the interference was prescribed by law

31. The applicants submitted that the interference with their rights had not been prescribed by law since it was contrary to the domestic courts' judgments ordering the registration of the Church.

32. The Government made no observation on this point.

33. The Court refers to its established case-law to the effect that the terms "prescribed by law" and "in accordance with the law" in Articles 8 to 11 of the Convention not only require that the impugned measures have some basis in domestic law, but also refer to the quality of the law in question, which must be sufficiently accessible and foreseeable as to its effects, that is formulated with sufficient precision to enable the individual – if need be with appropriate advice – to regulate his conduct (see *Larissis and Others v. Greece*, judgment of 24 February 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-I, p. 378, § 40 and *Metropolitan Church of Bessarabia*, cited above, § 109).

For domestic law to meet these requirements, it must afford a measure of legal protection against arbitrary interferences by public authorities with the rights guaranteed by the Convention. In matters affecting fundamental rights it would be contrary to the rule of law, one of the basic principles of a democratic society enshrined in the Convention, for a legal discretion granted to the executive to be

expressed in terms of an unfettered power. Consequently, the law must indicate with sufficient clarity the scope of any such discretion and the manner of its exercise (see *Hasan and Chaush v. Bulgaria* [GC], no. 30985/96, § 84, ECHR 2000-XI).

34. Moreover, since religious communities traditionally exist in the form of organised structures, Article 9 must be interpreted in the light of Article 11 of the Convention, which safeguards associative life against unjustified State interference. Seen in that perspective, the right of believers to freedom of religion, which includes the right to manifest one's religion in community with others, encompasses the expectation that believers will be allowed to associate freely, without arbitrary State intervention. Indeed, the autonomous existence of religious communities is indispensable for pluralism in a democratic society and is thus an issue at the very heart of the protection which Article 9 affords (see *Metropolitan Church of Bessarabia*, cited above, § 118).

In addition, one of the means of exercising the right to manifest one's religion, especially for a religious community, in its collective dimension, is the possibility of ensuring judicial protection of the community, its members and its assets, so that Article 9 must be seen not only in the light of Article 11, but also in the light of Article 6 (see, *mutatis mutandis*, *Sidiropoulos and Others v. Greece*, judgment of 10 July 1998, Reports 1998-IV, p. 1614, § 40, and *Canea Catholic Church v. Greece*, judgment of 16 December 1997, Reports 1997-VIII, pp. 2857 and 2859, §§ 33 and 40-41, and opinion of the Commission, p. 2867, §§ 48-49).

35. In the present case the Court notes that the domestic courts have accepted the applicants' claims and ordered the registration of the Church. In doing so, they expressly rejected all the arguments advanced by the Government against registration. Moreover, they rejected on three occasions the authorities' requests to re-open the proceedings. The Court further notes that the enforcement authority continuously insisted on the enforcement of the judgment, despite the alleged impossibility to register the applicant Church due to the failure to submit the necessary documents. In fact, such documents were submitted twice, in 2002 and in 2004 (see paragraphs 12 and 17 above) to no avail, even though it appears that this was not necessary in accordance with Article 14 of the Law on Religious Denominations, as amended (see paragraph 20 above).

36. In view of the above, the Court considers that the refusal to register the applicant Church had no legal basis under Moldovan law. It follows that the interference with the applicants' freedom of religion was not prescribed by law.

37. Having found, in the preceding paragraph, that the interference with the applicants' right to freedom of religion was unlawful, the Court does not see any need to verify whether that interference pursued a legitimate aim or was "necessary in a democratic society", within the meaning of Article 9 § 2 of the Convention.

38. There has, accordingly, been a violation of Article 9 of the Convention.

(Omissis)

V. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 13 OF THE CONVENTION TAKEN IN CONJUNCTION WITH ARTICLE 9

49. The applicants asserted that domestic law did not afford any remedy for the complaints they had submitted to the Court.

50. The Government considered that Article 13 was not applicable to the present case in view of the manifestly ill-founded character of the complaints under Articles 9 and 11 of the Convention.

51. The Court reiterates that the effect of Article 13 is to require the provision of a domestic remedy allowing the competent national authority both to deal with the substance of the relevant Convention complaint and to grant appropriate relief, although Contracting States are afforded some discretion as to the manner in which they comply with their obligations under this provision (see *Chahal v. the United Kingdom*, judgment of 15 November 1996, Reports 1996-V, pp. 1869-70, § 145). The remedy required by Article 13 must be "effective", both in practice and in law. However, such a remedy is required only for complaints that can be regarded as "arguable" under the Convention (see *Metropolitan Church of Bessarabia*, cited above, § 137).

52. The Court observes that the applicants' complaint that the refusal to register the applicant Church infringed their right to freedom of religion guaranteed by Article 9 of the Convention was undoubtedly arguable (see paragraph 38 above). The applicants were therefore entitled to an effective domestic remedy within the meaning of Article 13. Accordingly, the Court will examine whether such a remedy was available to the Church and other applicants.

53. It notes that the applicants have made numerous requests to the authorities to have the Church registered. The Department also made a number of similar requests (see paragraph 15 above). The Court

observes that the Department even proposed to the courts that penalties should be applied to those responsible for failing to enforce the final judgment, which recommendation was apparently rejected. It follows that the Department could not be considered as having failed in its duties and that the failure to enforce was rather due to a more general problem of lack of an effective mechanism to ensure compliance with a final judgment.

54. The Court concludes that in respect of the applicants' request to have the Church registered they had no effective remedy available to them. There has therefore been a violation of Article 13 of the Convention.

VI. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 14 OF THE CONVENTION TAKEN IN CONJUNCTION WITH ARTICLE 9

55. The applicants complained that by refusing to register the Church the authorities had subjected them to discrimination in comparison to other religious groups.

56. The Court considers that the allegations relating to Article 14 of the Convention amount to a restatement of those submitted under Article 9. Accordingly, there is no cause to examine them separately.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Declares the application admissible;
2. Holds that there has been a violation of Article 9 of the Convention;
3. Holds that there has been a violation of Article 1 of Protocol No. 1 to the Convention;
4. Holds that there has been a violation of Article 13 of the Convention in conjunction with Article 9;
5. Holds that it is not necessary to examine the case also from the standpoint of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 9;
6. Holds that it is not necessary to examine separately the applicants' complaints under Articles 6 and 11 of the Convention;
7. Holds:
 - (a) that the respondent State is to pay, within three months from the date on which the judgment becomes final in accordance with Article 44 § 2 of the Convention, the following amounts, to be converted into the currency of the respondent State at the rate applicable at the date of settlement:
 - (i) EUR 10,000 (ten thousand euros) in respect of pecuniary and non-pecuniary damage caused;
 - (ii) EUR 2,000 (two thousand euros) in respect of costs and expenses;
 - (iii) any tax that may be chargeable on the above amounts;
 - (b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amounts at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;
8. Dismisses the remainder of the applicant's claim for just satisfaction.

(Omissis)

CHURCH OF SCIENTOLOGY MOSCOW C. RUSSIA⁶⁶

5 aprile 2007 – Sez. I – Ric. 18147/02

Pres. Rozakis, Loucaides, Vajić, Kovler, Steiner, Hajiyev, Spielmann, Nielsen

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione dell'art. 11 in combinato disposto con l'art. 9; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 14

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(*Omissis*)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

A. Initial attempts to secure re-registration of the applicant

6. On 25 January 1994 the applicant was officially registered as a religious association having legal-entity status under the RSFSR Religions Act of 25 October 1990.

7. On 1 October 1997 a new Law on Freedom of Conscience and Religious Associations (“the Religions Act”) entered into force. It required all religious associations that had previously been granted legal-entity status to bring their articles of association into conformity with the Act and obtain re-registration from the competent Justice Department.

8. On 11 August 1998 the applicant submitted to the Moscow Justice Department an application for re-registration, together with the documents required by law.

9. On 1 June 1999 the Moscow Justice Department refused re-registration of the applicant on the ground that its purpose and activities contradicted the requirements of the Religions Act and violated the Criminal Code as there was an on-going criminal investigation against the then president of the applicant. The applicant indicated that the investigation had been subsequently closed in the absence of indications of a criminal offence.

10. On 29 December 1999 the applicant submitted a second application for re-registration.

11. On 28 January 2000 the deputy head of the Moscow Justice Department informed the applicant that the second application had been refused. He wrote that the applicant had adopted a “new version of the Charter”, rather than “amendments to the Charter”, and had indicated that by the charter, the applicant “may have”, instead of “shall be entitled to have”, attached representative offices of foreign religious organisations. He also claimed that there had been other (unspecified) violations of Russian laws.

12. On 10 February 2000 the then president of the applicant sent a letter to the Moscow Justice Department inviting them to indicate specific violations. He relied on the requirement in section 12.2 of the Religions Act, pursuant to which the grounds for a refusal were to be set out explicitly.

13. By a letter of 18 February 2000, the deputy head responded to the applicant that the Justice Department was under no obligation to clarify or review charters or other documents and that it could only carry out legal evaluation of the submitted documents and give a decision either to grant or to refuse re-registration.

14. On 30 May 2000, having taken further steps to remedy any supposed defects in the documents, the applicant submitted its third application for registration.

15. On 29 June 2000 the deputy head informed the applicant that the application could not be processed because it had submitted an incomplete set of documents. Following a written inquiry of the applicant of 12 July 2000 as to what documents were missing, the deputy head informed the applicant on

⁶⁶ *Fattispecie*: l'organizzazione ricorrente, che già aveva ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica secondo la legislazione russa, lamentava la violazione dei propri diritti per esserle stata negata la (ri)registrazione in seguito all'entrata in vigore della nuova disciplina normativa in materia.

Bibliografia essenziale: CAROBENE, G., *L'affaire di Scientology. La qualificazione in via giudiziaria di una confessione nel contesto 'europeo' della libertà di religione*, in *St. Ch.*, aprile 2008.

17 July 2000 that his Department was not competent to indicate what information was missing and what additional documents were to be submitted.

16. On 17 July 2000 the applicant submitted to the Moscow Justice Department a fourth, more detailed application for re-registration.

17. On 19 August 2000 the Justice Department informed the applicant that the application would not be processed because it had allegedly submitted an incomplete set of documents. The missing documents were not specified.

18. On 10 October 2000 the applicant submitted a fifth, still more detailed application.

19. On 9 November 2000 the Justice Department repeated that the applicant had submitted an incomplete set of documents and the application would not be processed.

20. On 31 December 2000 the time-limit for re-registration of religious organisations expired.

(Omissis)

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLES 9, 10 AND 11 OF THE CONVENTION

64. The applicant complained under Articles 9, 10 and 11 of the Convention that it had been arbitrarily stripped of its legal-entity status as a result of the refusal to re-register it as a religious organisation. The Court recalls that in a recent case it examined a substantially similar complaint about the refusal of re-registration of a religious organisation from the standpoint of Article 11 of the Convention read in the light of Article 9 (see *The Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia*, no. 72881/01, §§ 74 and 75, ECHR 2006-...). The Court observes that the religious nature of the applicant was not disputed at the national level and it had been officially recognised as a religious organisation since 1994. In the light of this, the Court finds that the applicant's complaints must be examined from the standpoint of Article 11 of the Convention read in the light of Article 9.

Article 9 provides as follows:

(Omissis)

Article 11 provides as follows:

(Omissis)

A. Arguments by the parties

1. The Government

65. The Government considered that there was no interference with the applicant's right to freedom of association because it had not been liquidated and retained the full capacity of a legal entity. On 10 August 2002 it had been entered on the Unified State Register of Legal Entities and continued its religious activities. In refusing the Moscow Justice Department's action for dissolution, the Nikulinskiy District Court founded its judgment of 30 April 2002 on the evidence showing that the applicant had on-going financial and economic activities, such as the applicant's balance sheets and permission to stage events in municipal districts of Moscow. The Government maintained that the applicant could not claim to be a "victim" of any violation solely because it was not willing to bring its founding documents in compliance with the existing law.

66. The Government further submitted that there was no violation of the applicant's right to freedom of religion or any restriction on that right. The penalty imposed on the applicant "was not harsh and was not motivated by religious factors, but by a failure to submit to the Religions Act and violation of the administrative procedure". The refusal of re-registration of the applicant did not entail a ban on its activity. Members of the applicant continued to profess their faith, hold services of worship and ceremonies, and guide their followers.

67. The Government pointed out that the District Court's judgment of 7 August 2001 refusing re-registration of the applicant had had a lawful basis. The law required the original charter and registration certificate, the information on the basic tenets of religion, and the document indicating the legal address of the organisation. However, the applicant had failed to produce these documents and therefore the decision not to process the application for re-registration had been lawful. The Government claimed that the applicant is not precluded from lodging a new application for re-registration.

2. *The applicant*

68. The applicant challenged the Government's assertions that the applicant "possessed the full capacity as a legal entity" and that it "exercised financial, economic and other activity in full measure" as untrue. The result of the obstruction of the Moscow Justice Department, as upheld by the Presnenskiy District Court on 1 September 2003, was that the applicant had been "frozen in time" and deprived of a possibility to modify its founding documents – and, accordingly, its aims, structure and internal organisation – in accordance with the law and its changing needs. For example, the applicant had been barred from introducing into its charter the right to establish places of worship and new procedures for election and dismissal of its president. Furthermore, the Press Ministry had denied registration of its newspaper for no other reason than the on-going uncertainty as regards the applicant's rights created by the refusal of re-registration. In that context, the entering of the applicant on the Unified State Register of Legal Entities had been made due to internal administrative reforms and did not constitute re-registration for the purposes of the Religions Act.

69. The applicant further contended that the Government's claim about their "unwillingness" to amend the founding documents was, at best, disingenuous. Having submitted ten applications for re-registration to the Moscow Justice Department, the applicant not once refused to comply with the requirements imposed on it, whether "prescribed by law" or otherwise. The expiry of the time-limit without re-registration was directly linked to the Moscow Justice Department's persistent refusal to give any concrete explanation for rejection of applications. Furthermore, its refusal to comply with a writ of execution was a particularly serious abuse in that the Ministry of Justice is itself in charge of the court bailiffs service and enforcement proceedings. No "convincing and compelling" reasons were given by the Government for the on-going refusal to re-register the applicant, while the grounds relied upon in the judgment of 7 August 2001 were not "prescribed by law" as the law required neither simultaneous production of the documents nor any special form in which the information on "basic tenets of creed" was to be submitted.

70. Finally, as regards the Government's claim that the applicant is not precluded from submitting a new application for re-registration, it is, in the applicant's view, misleading and contrary to the facts. A presumed "opportunity to apply" is meaningless when the Moscow Justice Department held – on at least five occasions in the nineteen months preceding the submission of the Government's observations – that the applicant was barred from re-registering due to the expired time-limit for re-registration. The applicant submitted that even the most dispassionate review of the facts disclosed a single-minded determination on the part of the respondent State to deny re-registration to specific religious organisations, including the applicant, despite the lack of any "objective and reasonable justification" for doing so.

B. *The Court's assessment*

1. *General principles*

71. The Court refers to its settled case-law to the effect that, as enshrined in Article 9, freedom of thought, conscience and religion is one of the foundations of a "democratic society" within the meaning of the Convention. It is, in its religious dimension, one of the most vital elements that go to make up the identity of believers and their conception of life, but it is also a precious asset for atheists, agnostics, sceptics and the unconcerned. The pluralism indissociable from a democratic society, which has been dearly won over the centuries, depends on it (see *Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova*, no. 45701/99, § 114, ECHR 2001-XII).

72. While religious freedom is primarily a matter of individual conscience, it also implies, *inter alia*, freedom to "manifest [one's] religion" alone and in private or in community with others, in public and within the circle of those whose faith one shares. Since religious communities traditionally exist in the form of organised structures, Article 9 must be interpreted in the light of Article 11 of the Convention, which safeguards associative life against unjustified State interference. Seen in that perspective, the right of believers to freedom of religion, which includes the right to manifest one's religion in community with others, encompasses the expectation that believers will be allowed to associate freely, without arbitrary State intervention. Indeed, the autonomous existence of religious communities is indispensable for pluralism in a democratic society and is thus an issue at the very heart of the protection which Article 9 affords. The State's duty of neutrality and impartiality, as defined in the Court's case-law, is incompatible with any power on the State's part to assess the legitimacy of religious beliefs (see *Metropolitan Church of Bessarabia*, cited above, §§ 118 and 123, and *Hasan and Chaush v. Bulgaria* [GC], no. 30985/96, § 62, ECHR 2000-XI).

73. The Court further reiterates that the right to form an association is an inherent part of the right set forth in Article 11. That citizens should be able to form a legal entity in order to act collectively in a

field of mutual interest is one of the most important aspects of the right to freedom of association, without which that right would be deprived of any meaning. The way in which national legislation enshrines this freedom and its practical application by the authorities reveal the state of democracy in the country concerned. Certainly States have a right to satisfy themselves that an association's aim and activities are in conformity with the rules laid down in legislation, but they must do so in a manner compatible with their obligations under the Convention and subject to review by the Convention institutions (see *Sidiropoulos and Others v. Greece*, judgment of 10 July 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-IV, § 40).

74. As has been stated many times in the Court's judgments, not only is political democracy a fundamental feature of the European public order but the Convention was designed to promote and maintain the ideals and values of a democratic society. Democracy, the Court has stressed, is the only political model contemplated in the Convention and the only one compatible with it. By virtue of the wording of the second paragraph of Article 11, and likewise of Articles 8, 9 and 10 of the Convention, the only necessity capable of justifying an interference with any of the rights enshrined in those Articles is one that may claim to spring from "democratic society" (see *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, judgment of 30 January 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-I, §§ 43-45, and *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* [GC], nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98, §§ 86-89, ECHR 2003-II).

75. The State's power to protect its institutions and citizens from associations that might jeopardise them must be used sparingly, as exceptions to the rule of freedom of association are to be construed strictly and only convincing and compelling reasons can justify restrictions on that freedom. Any interference must correspond to a "pressing social need"; thus, the notion "necessary" does not have the flexibility of such expressions as "useful" or "desirable" (see *Gorzelik and Others v. Poland* [GC], no. 44158/98, §§ 94-95, 17 February 2004, with further references).

2. *The applicant's status as a "victim" of the alleged violations*

76. In the Government's submission, so long as the applicant had not been dissolved and had retained its legal-entity status, there had been no interference with its Convention rights and it could not therefore claim to be a "victim" of any violation.

77. The Court is not convinced by the Government's contention. It recalls that it has already examined a similar complaint by a religious association which was denied re-registration under the new Religions Act by the Russian authorities. It found that even in the absence of prejudice and damage, the religious association may claim to be a "victim" since the refusal of re-registration directly affected its legal position (see *The Moscow Branch of the Salvation Army*, cited above, §§ 64-65). It also found that the entering of the religious association into the Unified State Register of Legal Entities did not deprive it of its status as a "victim" so long as the domestic authorities had not acknowledged a violation of its Convention rights stemming from the refusal of re-registration (*loc. cit.*, § 66). The Court took note of the Moscow Justice Department's submission to a domestic court that the entering of information into the Unified State Register could not constitute "re-registration" within the meaning of the Religions Act (*loc. cit.*, § 67).

78. Turning to the present case, the Court notes that the situation of the applicant is similar to that of the applicant in the case of *The Moscow Branch of The Salvation Army*. The applicant was denied re-registration required by the Religions Act and the entering of information concerning the applicant into the Unified State Register of Legal Entities was solely linked to the establishment of that register and to the shifting of registration competence from one authority to another following enactment of a new procedure for registration of legal entities (*loc. cit.*, § 67). The national authorities have never acknowledged the alleged breach of the applicant's Convention rights and have not afforded any redress. The judgments by which the refusal of re-registration was upheld, have not been set aside and have remained in force to date. The *Nikulinskiy District Court's* judgment of 30 April 2002, to which the Government referred, only concerned the proceedings for dissolution of the applicant and was of no consequence for its claim for re-registration.

79. Likewise, the Court finds unconvincing the Government's argument that the applicant may not claim to be a "victim" because it has not taken so far appropriate steps for properly applying for re-registration. Over a course of six years from 1999 to 2005 the applicant has filed no fewer than eleven applications for re-registration, attempting to remedy the defects of the submitted documents, both those that were identified by the domestic authorities and those that were supposed to exist in the instances where the Justice Department gave no indication as to their nature (see, for example, paragraphs 11, 15 or 17 above). The Government did not specify by operation of which legal provisions the applicant may still re-apply for re-registration now that such application would obviously be belated following the expiry of the extended time-limit on 31 December 2000. In fact, the Justice Department invoked the expiry of that

time-limit as the ground for refusing to process the seventh to tenth applications for re-registration by the applicant (see paragraphs 34, 38, 41 and 44 above). It follows that the applicant has been denied re-registration to date.

80. Having regard to the above considerations, the Court finds that the applicant may “claim” to be a “victim” of the violations complained of. In order to ascertain whether it has actually been a victim, the merits of its contentions have to be examined.

3. Existence of interference with the applicant's rights

81. In the light of the general principles outlined above, the ability to establish a legal entity in order to act collectively in a field of mutual interest is one of the most important aspects of freedom of association, without which that right would be deprived of any meaning. The Court has expressed the view that a refusal by the domestic authorities to grant legal-entity status to an association of individuals may amount to an interference with the applicants' exercise of their right to freedom of association (see *Gorzelik*, cited above, § 52 et passim, and *Sidiropoulos*, cited above, § 31 et passim). Where the organisation of the religious community is at issue, a refusal to recognise it also constitutes interference with the applicants' right to freedom of religion under Article 9 of the Convention (see *Metropolitan Church of Bessarabia*, cited above, § 105). The believers' right to freedom of religion encompasses the expectation that the community will be allowed to function peacefully, free from arbitrary State intervention (see *Hasan and Chaush v. Bulgaria* [GC], no. 30985/96, § 62, ECHR 2000-XI).

82. The Court observes that in 1997 the respondent State enacted a new Religions Act which required all the religious organisations that had been previously granted legal-entity status to amend their founding documents in conformity with the new Act and to have them “re-registered” within a specific time-period. A failure to obtain “re-registration” for whatever reason before the expiry of the time-limit exposed the religious organisation to a threat of dissolution by judicial decision (see paragraph 56 above).

83. The Court notes that before the enactment of the new Religions Act the applicant had lawfully operated in Russia since 1994. It was unable to obtain “re-registration” as required by the Religions Act and by operation of law became liable for dissolution. Even though the Constitutional Court's ruling later removed the immediate threat of dissolution of the applicant, it is apparent that its legal capacity is not identical to that of other religious organisations that obtained re-registration certificates (see *The Moscow Branch of The Salvation Army*, cited above, § 73). The Court observes that the absence of re-registration was invoked by the Russian authorities as a ground for refusing registration of amendments to the charter and for staying the registration of a religious newspaper (see paragraphs 46 to 52 above).

84. The Court has already found in a similar case that this situation disclosed an interference with the religious organisation's right to freedom of association and also with its right to freedom of religion in so far as the Religions Act restricted the ability of a religious association without legal-entity status to exercise the full range of religious activities (see *The Moscow Branch of The Salvation Army*, cited above, § 74). These findings are applicable in the present case as well.

85. Accordingly, the Court considers that there has been interference with the applicant's rights under Article 11 of the Convention read in the light of Article 9 of the Convention. It must therefore determine whether the interference satisfied the requirements of paragraph 2 of those provisions, that is whether it was “prescribed by law”, pursued one or more legitimate aims and was “necessary in a democratic society” (see, among many authorities, *Metropolitan Church of Bessarabia*, cited above, § 106).

4. Justification for the interference

(a) General principles applicable to the analysis of justification

86. The Court reiterates that the restriction on the rights to freedom of religion and assembly, as contained in Articles 9 and 11 of the Convention, is exhaustive. The exceptions to the rule of freedom of association are to be construed strictly and only convincing and compelling reasons can justify restrictions on that freedom. In determining whether a necessity within the meaning of paragraph 2 of these Convention provisions exists, the States have only a limited margin of appreciation, which goes hand in hand with rigorous European supervision embracing both the law and the decisions applying it, including those given by independent courts (see *Gorzelik*, cited above, § 95; *Sidiropoulos*, cited above, § 40; and *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, nos. 29221/95 and 29225/95, § 84, ECHR 2001-IX).

87. When the Court carries out its scrutiny, its task is not to substitute its own view for that of the relevant national authorities but rather to review the decisions they delivered in the exercise of their discretion. This does not mean that it has to confine itself to ascertaining whether the respondent State exercised its discretion reasonably, carefully and in good faith; it must look at the interference

complained of in the light of the case as a whole and determine whether it was “proportionate to the legitimate aim pursued” and whether the reasons adduced by the national authorities to justify it are “relevant and sufficient”. In so doing, the Court has to satisfy itself that the national authorities applied standards which were in conformity with the principles embodied in the Convention and, moreover, that they based their decisions on an acceptable assessment of the relevant facts (see *United Communist Party of Turkey*, cited above, § 47, and *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) and Ungureanu v. Romania*, no. 46626/99, § 49, ECHR 2005-I (extracts)).

(b) Arguments put forward in justification of the interference

88. The Court observes that the grounds for refusing re-registration of the applicant were not consistent throughout the time it attempted to secure re-registration. The first application was rejected by reference to on-going criminal proceedings against the church president and the second one for textual discrepancies between the charter and the Religions Act (see paragraphs 9 and 11 above). The third to sixth applications were not processed for a failure to submit a complete set of documents and that ground was also endorsed by the District and City Courts (see paragraphs 15, 17, 19, and 28 above). The expiry of the time-limit for re-registration was invoked as the ground for leaving the seventh to tenth applications unexamined. After the courts determined that the refusal to examine the amended charter had had no lawful basis, the Justice Department refused the eleventh application on a new ground, notably the failure to produce a document showing the applicant's presence in Moscow for at least fifteen years (see paragraph 51 above).

89. The justification for the interference advanced by the Government focussed on the findings of the District Court, as upheld on appeal by the City Court, which determined that the applicant failed to submit certain documents and sufficient information on its religious creed.

90. Since the existence of concurrent criminal proceedings and textual discrepancies between the text of the Religions Act and the applicant's charter were not identified by the domestic courts as valid grounds for refusal of re-registration, the Court will first examine the arguments relating to the submission of the allegedly incomplete set of documents.

91. The Court observes that the Moscow Justice Department refused to process at least four applications for re-registration, referring to the applicant's alleged failure to submit a complete set of documents (see paragraphs 15, 17, 19 and 28 above). However, it did not specify why it deemed the applications incomplete. Responding to a written inquiry by the applicant's president, the Moscow Justice Department explicitly declined to indicate what information or document was considered missing, claiming that it was not competent to do so (see paragraph 15 above). The Court notes the inconsistent approach of the Moscow Justice Department on the one hand accepting that it was competent to determine the application incomplete but on the other hand declining its competence to give any indication as to the nature of the allegedly missing elements. Not only did that approach deprive the applicant of an opportunity to remedy the supposed defects of the applications and re-submit them, but also it ran counter to the express requirement of the domestic law that any refusal must be reasoned. By not stating clear reasons for rejecting the applications for re-registration submitted by the applicant, the Moscow Justice Department acted in an arbitrary manner. Consequently, the Court considers that that ground for refusal was not “in accordance with the law”.

92. Examining the applicant's complaint for a second time, the District Court advanced more specific reasons for the refusal, the first of them being a failure to produce the original charter, registration certificate and the document indicating the legal address (see paragraph 30 above). With regard to this ground the Court notes that the Religions Act contained an exhaustive list of documents that were to accompany an application for re-registration. That list did not require any specific form in which these documents were to be submitted, whether as originals or in copies (see paragraph 58 above). According to the Court's settled case-law, the expression “prescribed by law” requires that the impugned measure should have a basis in domestic law and also that the law be formulated with sufficient precision to enable the citizen to foresee the consequences which a given action may entail and to regulate his or her conduct accordingly (see, as a classic authority, *Sunday Times v. the United Kingdom* (no. 1), judgment of 26 April 1979, Series A no. 30, § 49). The requirement to submit the original documents did not follow from the text of the Religions Act and no other regulatory documents which might have set out such a requirement were referred to in the domestic proceedings. It was not mentioned in the grounds for the refusal advanced by the Moscow Justice Department or in the Presidium's decision remitting the matter for a new examination, but appeared for the first time in the District Court's judgment. In these circumstances, the Court is unable to find that the domestic law was formulated with sufficient precision enabling the applicant to foresee the adverse consequences which the submission of copies would entail. Furthermore, the Court considers that the requirement to enclose originals with each application would have been excessively burdensome, or even impossible, to fulfil in the instant case. The Justice

Department was under no legal obligation to return the documents enclosed with applications it had refused to process and it appears that it habitually kept them in the registration file. As there exists only a limited number of original documents, the requirement to submit originals with each application could have the effect of making impossible re-submission of rectified applications for re-registration because no more originals were available. This would have rendered the applicant's right to apply for re-registration as merely theoretical rather than practical and effective as required by the Convention (see *Artico v. Italy*, judgment of 13 May 1980, Series A no. 37, § 33). It was pointed out by the applicant, and not contested by the Government, that the Moscow Justice Department had in its possession the original charter and registration certification, as well as the document evidencing its address, which had been included in the first application for re-registration in 1999 and never returned to the applicant. In these circumstances, the District Court's finding that the applicant was responsible for the failure to produce these documents was devoid of both factual and legal basis.

93. The Nikulinskiy District Court also determined that the applicant had not produced information on the basic tenets of creed and practices of the religion. The Court has previously found that the refusal of registration for a failure to present information on the fundamental principles of a religion may be justified in the particular circumstances of the case by the necessity to determine whether the denomination seeking recognition presented any danger for a democratic society (see *Cârnuirea Spirituală a Musulmanilor din Republica Moldova v. Moldova* (dec.), no. 12282/02, 14 June 2005). The situation obtaining in the present case was different. It was not disputed that the applicant had submitted a book detailing the theological premises and practices of Scientology. The District Court did not explain why the book was not deemed to contain sufficient information on the basic tenets and practices of the religion required by the Religions Act. The Court reiterates that, if the information contained in the book was not considered complete, it was the national courts' task to elucidate the applicable legal requirements and thus give the applicant clear notice how to prepare the documents (see *The Moscow Branch of The Salvation Army*, cited above, § 90, and *Tsonev v. Bulgaria*, no. 45963/99, § 55, 13 April 2006). This had not, however, been done. Accordingly, the Court considers that this ground for refusing re-registration has not been made out.

94. The Court does not consider it necessary to examine whether the refusals grounded on the expiry of the time-limit for re-registration were justified because in the subsequent proceedings the domestic courts acknowledged that the Moscow Justice Department's decision not to process an application for registration of the amended charter on that ground was unlawful (see paragraphs 47 and 48 above). In any event, as the Court has found above, the applicant's failure to secure re-registration within the established time-limit was a direct consequence of arbitrary rejection of its earlier applications by the Moscow Justice Department.

95. Finally, as regards the rejection of the most recent, eleventh application on the ground that the document showing fifteen-year presence in Moscow had not been produced (see paragraph 51 above), the Court notes that this requirement had no lawful basis. The Constitutional Court had determined already in 2002 that no such document should be required from organisations which had existed before the entry into force of the Religions Act in 1997 (see paragraph 61 above). The applicant had been registered as a religious organisation since 1994 and fell into that category.

96. It follows that the grounds invoked by the domestic authorities for refusing re-registration of the applicant had no lawful basis. A further consideration relevant for the Court's assessment of the proportionality of the interference is that by the time the re-registration requirement was introduced, the applicant had lawfully existed and operated in Moscow as an independent religious community for three years. It has not been submitted that the community as a whole or its individual members had been in breach of any domestic law or regulation governing their associative life and religious activities. In these circumstances, the Court considers that the reasons for refusing re-registration should have been particularly weighty and compelling (see *The Moscow Branch of The Salvation Army*, cited above, § 96, and the case-law cited in paragraph 86 above). In the present case no such reasons have been put forward by the domestic authorities.

97. In view of the Court's finding above that the reasons invoked by the Moscow Justice Department and endorsed by the Moscow courts to deny re-registration of the applicant branch had no legal basis, it can be inferred that, in denying registration to the Church of Scientology of Moscow, the Moscow authorities did not act in good faith and neglected their duty of neutrality and impartiality vis-à-vis the applicant's religious community (see *The Moscow Branch of The Salvation Army*, cited above, § 97).

98. In the light of the foregoing, the Court considers that the interference with the applicant's right to freedom of religion and association was not justified. There has therefore been a violation of Article 11 of the Convention read in the light of Article 9.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 14 OF THE CONVENTION, READ IN CONJUNCTION WITH ARTICLES 9, 10 AND 11

99. The applicant further complained under Article 14 of the Convention, read in conjunction with Articles 9, 10 and 11, that it had been discriminated against on account of its position as a religious minority in Russia. Article 14 reads as follows:

“The enjoyment of the rights and freedoms set forth in [the] Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.”

100. The Court reiterates that Article 14 has no independent existence, but plays an important role by complementing the other provisions of the Convention and the Protocols, since it protects individuals placed in similar situations from any discrimination in the enjoyment of the rights set forth in those other provisions. Where a substantive Article of the Convention or its Protocols has been invoked both on its own and together with Article 14 and a separate breach has been found of the substantive Article, it is not generally necessary for the Court to consider the case under Article 14 also, though the position is otherwise if a clear inequality of treatment in the enjoyment of the right in question is a fundamental aspect of the case (see *Chassagnou and Others v. France* [GC], nos. 25088/94, 28331/95 and 28443/95, § 89, ECHR 1999-III, and *Dudgeon v. the United Kingdom*, judgment of 22 October 1981, Series A no. 45, § 67).

101. In the circumstances of the present case the Court considers that the inequality of treatment, of which the applicant claimed to be a victim, has been sufficiently taken into account in the above assessment that led to the finding of a violation of substantive Convention provisions (see, in particular, paragraph 97 above). It follows that there is no cause for a separate examination of the same facts from the standpoint of Article 14 of the Convention (see *Metropolitan Church of Bessarabia*, § 134, and *Sidiropoulos*, § 52, both cited above).

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Holds that the applicant may claim to be a “victim” for the purposes of Article 34 of the Convention;
2. Holds that there has been a violation of Article 11 of the Convention read in the light of Article 9;
3. Holds that no separate examination of the same issues under Article 14 of the Convention is required;
4. Holds
 - (a) that the respondent State is to pay the applicant, within three months from the date on which the judgment becomes final in accordance with Article 44 § 2 of the Convention, the following amounts, to be converted into Russian roubles at the rate applicable at the date of the settlement,
 - (i) EUR 10,000 (ten thousand euros) in respect of non-pecuniary damage;
 - (ii) EUR 15,000 (fifteen thousand euros) in respect of costs and expenses;
 - (iii) any tax that may be chargeable on the above amounts;
 - (b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amounts at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;
5. Dismisses the remainder of the applicant's claim for just satisfaction.

(Omissis)

KAVAKÇI C. TURCHIA⁶⁷
5 aprile 2007 – Sez. III – Ric. 71907/01
Pres. Zupancic, Hedigan, Caflich, Türmen, Birsan, Tsatsa-Nikolovska,
Gyulumyan

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione dell'art. 3 Prot. 1; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo degli artt. 6, 9 e 14

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(*Omissis*)

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. La requérante est née en 1968 et réside à Ankara.

9. Le 18 avril 1999, la requérante fut élue députée à la Grande Assemblée nationale de Turquie (« l'Assemblée nationale ») en tant que membre du Fazilet Partisi (Parti de la Vertu, ci-après « le Fazilet »).

10. Le 2 mai 1999, elle se présenta avec un foulard islamique à la cérémonie de prestation de serment. Elle en fut empêchée, puis contrainte de quitter l'hémicycle en raison de vives protestations d'une partie des parlementaires.

11. Le 7 mai 1999, le procureur général près la Cour de cassation (« le procureur général ») saisit la Cour constitutionnelle d'une action en dissolution du Fazilet au motif que celui-ci était devenu un centre d'activités contraires au principe de laïcité et qu'il était la continuité du Refah Partisi (Parti de la Prospérité, ci-après « le Refah »), définitivement dissous par une décision de cette même Cour. Il requit également la déchéance de la requérante de son mandat parlementaire ainsi que l'interdiction d'être membre fondateur, adhérente, dirigeante ou commissaire aux comptes d'un autre parti politique pour une période de cinq ans.

12. A l'appui de sa demande, le procureur général invoqua les actes et propos de certains dirigeants et membres du Fazilet, dont la requérante.

13. Le 12 mai 1999, le ministère des Affaires étrangères informa le ministère de l'Intérieur que la requérante avait acquis la nationalité américaine le 5 mars 1999.

14. Par un arrêté ministériel du 13 mai 1999, la requérante fut déchue de la nationalité turque sur le fondement de l'article 25 a) de la loi n° 403 sur la nationalité, au motif qu'elle avait acquis la nationalité américaine sans l'accord préalable des autorités turques.

15. Le 17 mai 1999, le Haut Conseil électoral releva que la requérante avait perdu sa nationalité, et par conséquent son éligibilité, après les élections législatives du 18 avril 1999. Ainsi la décision de la déchéance du mandat parlementaire appartenait à l'Assemblée nationale en vertu de l'article 84 de la Constitution.

16. La requérante forma un recours en annulation de l'arrêté du Conseil des ministres devant le Conseil d'État. Elle fit valoir, entre autres, les immunités et les droits attachés à son élection en tant que députée, à la suite des élections législatives.

17. Le 28 octobre 1999, la requérante épousa un ressortissant turc et, de ce fait, récupéra la nationalité turque. Une carte d'identité lui fut délivrée le 3 novembre 1999.

⁶⁷ *Fattispecie*: la ricorrente, dirigente del partito politico *Fazilet Partisi* – procuratore, nella sostanza, della linea politica del disciolto *Refah Partisi* –, lamentava che lo Stato turco fosse, da una parte, venuto meno al proprio dovere di organizzare libere elezioni (per esserle stata ritirata la cittadinanza turca e, quindi, negata l'eleggibilità in Parlamento in virtù delle sue convinzioni religiose); dall'altra, che lo stesso avesse illegalmente sciolto il partito in ragione delle connotazioni religiose del suo programma politico.

18. Le 8 février 2000, le Conseil d'État rejeta le recours au motif que les conditions relatives au retrait de la nationalité turque avaient été réunies. Il souligna que le maintien de la nationalité turque lors de l'acquisition d'une autre nationalité était subordonné à l'accord préalable des autorités turques, condition que la requérante n'avait pas respectée. Il releva que l'acquisition de la nationalité américaine par l'intéressée, le 5 mars 1999, avait été établie par les documents produits par le service de naturalisation et de l'immigration de l'État du Texas et transmis aux autorités turques par le consulat général de Turquie à Houston.

Le Conseil d'État précisa que l'immunité parlementaire prévue à l'article 83 de la Constitution ne s'appliquait qu'aux poursuites pénales. Il conclut qu'au vu des éléments du dossier, rien ne permettait de conclure que l'administration avait outrepassé son pouvoir d'appréciation dans le cas d'espèce.

19. Le 16 juin 2000, les chambres réunies des affaires administratives du Conseil d'État confirmèrent l'arrêt de première instance. Le 1^{er} décembre 2000, elles rejetèrent une demande en rectification de l'arrêt.

20. Par un acte du 14 mars 2001, le président de l'Assemblée nationale informa l'Assemblée plénière que la requérante avait été déchue de son mandat parlementaire, la décision de retrait de la nationalité étant devenue définitive.

21. Le 22 juin 2001, la Cour constitutionnelle prononça la dissolution du Fazilet au motif que celui-ci était devenu un « centre d'activités contraires au principe de laïcité ». Elle fonda sa décision sur les articles 68 et 69 de la Constitution et 101 b) et 103 § 1 de la loi n° 2820 sur la réglementation des partis politiques. Elle rejeta les accusations de continuité entre le Fazilet et le Refah.

22. Pour la Cour constitutionnelle, les éléments de preuve suivants démontraient que le Fazilet était devenu un « centre d'activités contraires au principe de laïcité » :

– Dans ses discours prononcés en 1996 lors du congrès de l'Union de l'islam nord-américain et le 26 décembre 1997 à l'occasion d'une conférence organisée par l'Association palestinienne islamique à Chicago, la requérante avait préconisé l'instauration d'un régime théocratique. Elle avait déclaré ce qui suit :

[discours de 1996]

« L'arrivée au pouvoir du Refah est le fruit de trente ans de travail (...) Le 24 juin, nous avons formé le 54^e gouvernement en Turquie (...). Cette réussite est le résultat d'un travail rigoureux. Et ceci s'interprète comme une prière et le djihad. Nous avons toujours été sous le commandement de Necmettin Erbakan. Celui qui a accepté le Refah a aussi accepté l'islam. (...) dans le futur, nous ferons sans doute tout ce que nous pourrons, non seulement pour les musulmans de Turquie, mais pour tous les musulmans du monde, et nous ne serons pas contraints de former un gouvernement de coalition lors des prochaines élections et, si Dieu le veut, vous allez voir la différence concernant la question Israël – Turquie. Mais nous devons accéder seuls au pouvoir (...) Nous sommes obligés d'être patients et de travailler avec attention sans commettre un acte qui pourrait nous coûter cher. »

[discours du 26 décembre 1997]

« A mon avis, nous sommes actuellement privés de l'appréhension du Coran et de la possibilité de nous tourner vers le Coran pour nos besoins. Nous nous voyons, comme en Turquie, en train de lutter contre un soi-disant gouvernement musulman (...) A l'aube du 21^e siècle, tous les musulmans du monde doivent, d'une manière ou d'une autre, se réunir sous le drapeau de l'union islamique, ainsi il doit nous être possible d'agir comme un corps central unique lorsque cela sera nécessaire (...) Nous savons qu'à l'approche de la fin du siècle, nous devons nous équiper d'armes qui sont entre les mains de nos ennemis (...) Si Dieu le veut, je crois que nous viendrons à bout des difficultés que nous rencontrons aujourd'hui avec l'esprit de djihad dans nos cœurs (...) Sur le plan social, le djihad peut être réalisé en étant un membre actif d'une bonne organisation musulmane active (...) Cependant, je dois dire que ceux-ci sont les aspects politiques du djihad. Et tout le monde n'a pas à être dans la politique pour mener le djihad. Toutefois, le domaine de l'idéologie du Refah que j'ai choisi pour mener le djihad n'est pas de mener le djihad pour les musulmans de Turquie. C'est de mener le djihad pour tous les musulmans du monde et mener le djihad pour toute l'humanité (...) Nous avons créé, lors de nos travaux pour la cause, un modèle hiérarchique de haut en bas en parallèle avec les hommes (...) Il existe treize départements dans chaque ville. Et dans chaque quartier, chaque district, il existe des positions du Refah pour mener le djihad (...) Notre objectif en tant que musulmans du monde est d'être comme nous étions au siècle dernier, comme il est indiqué dans le Coran. »

– Lors d'une conférence de presse tenue à la suite de l'incident du 3 mai 1999, la requérante avait déclaré que cette manifestation était comparable à la lutte des Afro-Américains pour les droits de l'homme. Le vice-président du Fazilet, Abdullatif Şener, et de nombreux députés avaient participé à cette conférence.

– Dans un discours du 10 octobre 1998 à Kayseri, la députée Nazlı Ilıcak avait présenté l'interdiction du port du foulard comme une « oppression » et soutenu que celle-ci prendrait fin avec

l'accession au pouvoir du Fazilet et l'entrée de la requérante à l'Assemblée nationale. Dans ses interventions télévisées des 2 et 3 mai 1999, elle avait déclaré que la requérante avait été désignée par le Fazilet pour porter le problème du foulard islamique devant l'Assemblée nationale.

– Le président et les autres dirigeants du Fazilet encourageaient, dans toutes leurs interventions publiques, le port du foulard islamique dans les écoles publiques et dans les locaux de l'administration publique, et participaient aux manifestations de protestation contre l'interdiction du port du foulard.

– Le 3 mai 1999, lors de la cérémonie de prestation de serment, la requérante, qui portait un foulard islamique, avait été empêchée de prêter serment et contrainte de quitter l'hémicycle de l'Assemblée nationale. A la lecture de son nom, elle avait été acclamée par l'ensemble des députés du Fazilet. D'après la Cour constitutionnelle, cette manifestation avait été planifiée et encouragée par les dirigeants et membres de ce parti.

– Le député Bekir Sobacı avait organisé une conférence de presse pour manifester son soutien aux étudiantes expulsées de leur université en raison du port du foulard islamique.

– Le 15 juin 1998, l'ex-député Ramazan Yenidede avait présenté l'interdiction de porter le foulard islamique dans les établissements publics et scolaires comme une oppression. La Cour constitutionnelle indiqua qu'une action pénale avait été intentée par le procureur général à l'encontre de celui-ci pour avoir incité le peuple à l'hostilité et à la haine sur le fondement d'une distinction basée sur la religion.

La Cour constitutionnelle prit également en considération le livre de l'ancien député Mehmet Silay, intitulé *Parlamentodan Haber* (Nouvelles du Parlement), publié en 1998 et ayant fait l'objet d'une saisie sur décision de justice.

23. La Cour constitutionnelle releva que le Fazilet avait fondé son programme politique sur la question du foulard islamique et assuré l'élection de la requérante comme députée, alors que, dans son arrêt *Refah Partisi*, elle avait considéré les discours encourageant le port du foulard dans les écoles et établissements publics contraires au principe de laïcité.

24. Par ailleurs, le président, les dirigeants et les membres du Fazilet qualifiaient d'atteinte aux droits et libertés et de persécution, dans toutes leurs interventions publiques, l'interdiction du port du foulard islamique dans les écoles et locaux de l'administration publique. Ainsi ils incitaient le peuple à la haine et à l'hostilité contre les autorités publiques et perturbaient l'ordre public. Pour la Cour constitutionnelle, le fait de porter la question du foulard devant l'Assemblée nationale par l'intermédiaire de la requérante, sous la forme d'une action protestataire, avait violé le principe de laïcité. Elle considéra que la participation du président et de tous les députés du Fazilet à cette manifestation démontrait que ce parti était devenu un « centre d'activités contraires au principe de laïcité ». Vu le potentiel électoral du parti et la possibilité de mettre en application le modèle préconisé par lui, elle estima que cette situation présentait un danger pour l'ordre démocratique laïc et que la dissolution du Fazilet répondait à un besoin social impérieux.

25. A titre de sanction accessoire, la Cour constitutionnelle décida de déchoir deux députés de leur mandat parlementaire en application de l'article 84 de la Constitution et interdit à la requérante ainsi qu'à quatre autres membres du parti, en vertu de l'article 69 § 8 de la Constitution, d'être membres fondateurs, adhérents, dirigeants ou commissaires aux comptes d'un autre parti politique pour une période de cinq ans.

(Omissis)

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DES ARTICLES 6, 9 ET 14 DE LA CONVENTION ET 3 DU PROTOCOLE N° 1

29. Invoquant l'article 9 de la Convention, la requérante soutient avoir été déchu de sa nationalité et de son mandat de députée en raison de ses convictions religieuses et de la manifestation de celles-ci par le port du foulard islamique dans l'enceinte de l'Assemblée nationale. Elle allègue que l'interdiction du port du foulard manque de base légale et indique que le règlement relatif à la tenue vestimentaire des parlementaires ne prévoit aucune interdiction ou limitation concernant les femmes députées. Elle soutient que l'ingérence litigieuse n'était pas justifiée au regard du paragraphe 2 de l'article 9 et fait valoir que l'accès à la fonction de député ne peut être raisonnablement limité pour des raisons de port de signes religieux.

Invoquant les articles 6 § 1 de la Convention et 3 du Protocole n° 1, la requérante se plaint de la déchéance de son mandat parlementaire et des limitations temporaires apportées à ses droits politiques pour avoir porté un signe religieux, c'est-à-dire le foulard islamique, dans l'enceinte de l'Assemblée nationale. Elle expose que l'immunité parlementaire dont elle bénéficiait couvrait également les actes

administratifs et que la décision de retrait de sa nationalité est fondée sur une photocopie délivrée par le service de naturalisation et d'immigration de l'État du Texas, ne comportant ni sceau ni signature des autorités américaines. Elle indique que le retrait de sa nationalité n'a pas été décidé à la majorité absolue de l'Assemblée nationale, requise par l'article 84 de la Constitution, et que son président a, seul, signé la décision de retrait. Enfin, les juridictions internes n'auraient pas pris en considération le fait qu'elle avait recouvré automatiquement sa nationalité à la date de son mariage.

Se basant sur les mêmes faits, la requérante allègue une violation de l'article 14 de la Convention.

30. La Cour estime opportun d'examiner l'ensemble des griefs sous l'angle du seul article 3 du Protocole n° 1, libellé comme suit :

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

A. Arguments des parties

1. Le Gouvernement

31. Le Gouvernement fait état des réformes législatives accomplies pour une harmonisation avec la Convention et la jurisprudence de la Cour. Il se réfère à la modification apportée à l'article 69 de la Constitution qui dispose que la Cour constitutionnelle, au lieu de dissoudre un parti politique, peut décider de le priver partiellement ou totalement de l'aide publique qui lui est accordée, cela en fonction de la gravité de l'acte. Selon le Gouvernement, l'application des peines moins lourdes que la dissolution d'un parti politique constitue une réforme importante pour le pays en ce qui concerne la liberté des partis politiques.

2. La requérante

32. La requérante soutient que si la modification de l'article 69 de la Constitution montre la bonne volonté du Gouvernement turc, elle montre également que cette disposition, telle qu'elle était à l'époque des faits, ne satisfaisait pas aux conditions énumérées dans les paragraphes 2 des articles 9, 10 et 11 de la Convention, et notamment au principe de proportionnalité.

33. Elle fait remarquer que l'article 25 a) de la loi n° 403, sur la base duquel elle a perdu sa nationalité, ne soumet pas obligatoirement l'acquisition d'une autre nationalité à l'accord préalable des autorités, laissant ainsi à la discrétion de ces derniers de décider en quels cas une autorisation est nécessaire. Elle allègue avoir perdu sa nationalité turque et été déchue de son mandat parlementaire en raison du port du foulard islamique lors de la prestation de serment.

34. La requérante souligne que le droit turc est lacunaire sur la question de la déchéance d'un mandat parlementaire à la suite d'une perte de nationalité. Elle fait observer que les conditions de déchéance d'un tel mandat sont limitativement énumérées à l'article 84 de la Constitution. Or, la déchéance à la suite de la perte de nationalité après élection n'y figure pas. Elle précise que l'article 76 de la Constitution ne régit que les conditions d'éligibilité et non celles de continuation des fonctions de député. D'après elle, l'Assemblée nationale ne peut pas se prononcer sur la déchéance d'un mandat parlementaire en dehors des cas prévus par l'article 84 de la Constitution. De plus, la Constitution n'aurait attribué à aucun organe la compétence pour se prononcer en la matière.

A cet égard, la requérante fait remarquer que le président de l'Assemblée nationale a signé seul la déchéance de son mandat parlementaire alors qu'il n'avait pas la compétence procédurale pour le faire et que sa décision ne reposait sur aucun fondement juridique. Aucun vote n'a eu lieu sur la question de la déchéance et l'acte pris par le président de l'Assemblée nationale ne pouvait conduire à la révocation du mandat parlementaire.

35. Elle précise qu'elle n'est pas la seule députée qui a la double nationalité. Elle cite une députée qui a été élue alors qu'elle avait les nationalités turque et américaine. Par ailleurs, le Haut Conseil électoral a procédé aux vérifications et contrôles nécessaires avant que sa candidature ait été admise comme légalement constituée. D'après elle, la double nationalité ne constitue pas un empêchement pour se porter candidat dès lors que toutes les autres conditions se trouvent réunies.

36. La requérante ajoute que le fondement de la déchéance du mandat parlementaire étant la perte de la nationalité turque, le principe d'équité imposait aux juridictions internes de prendre en considération qu'elle avait recouvré sa nationalité à la date de son mariage, ce qui ne fut pas le cas. Elle estime que le retrait de la nationalité puis la déchéance du mandat parlementaire ne sauraient passer pour proportionnés aux buts légitimes poursuivis. Les mesures litigieuses sont incompatibles avec la substance même du droit d'être élu et d'exercer son mandat reconnu par l'article 3 du Protocole n° 1 et ont porté atteinte au pouvoir souverain de l'électorat qui l'a élu.

B. Tiers intervenant

37. L'Union interparlementaire souligne que la révocation d'un mandat parlementaire est une mesure grave qui prive irrévocablement le parlementaire concerné de la possibilité d'exercer pleinement le mandat qui lui a été confié. Pareille mesure doit donc être prise en pleine conformité avec la loi et uniquement pour des motifs graves.

38. L'Union interparlementaire fait observer que le Gouvernement ne conteste pas que des citoyens turcs qui avaient acquis la double nationalité sans autorisation des autorités turques ont simplement été invités à remplir un formulaire pour remédier à ce manquement. La requérante n'a pas eu cette possibilité, ce qui serait contraire au principe d'égalité et de non-discrimination.

39. L'Union interparlementaire fait remarquer qu'il n'y a en droit turc aucune disposition qui prévoit la perte automatique de la qualité de parlementaire en cas de perte de la qualité d'éligibilité. A cet égard, le Haut Conseil électoral a estimé que la décision de la déchéance du mandat parlementaire appartenait à l'Assemblée nationale, alors que cette dernière n'a jamais été appelée à prendre une décision à ce sujet.

C. Appréciation de la Cour

1. Principes généraux

40. La Cour rappelle que l'article 3 du Protocole n° 1 garantit des droits subjectifs, dont le droit de vote et celui de se porter candidat à des élections (Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique, arrêt du 2 mars 1987, série A n° 113, pp. 22-23, §§ 46-51, Hirst c. Royaume-Uni (n° 2) [GC], n° 74025/01, §§ 56-57, CEDH 2005-IX ; plus récemment, Ždanoka c. Lettonie [GC], n° 58278/00, § 102, 16 mars 2006, et Lykourazos c. Grèce, n° 33554/03, § 50, CEDH 2006-...). Cruciaux pour l'établissement et le maintien des fondements d'une véritable démocratie régie par la prééminence du droit, ces droits ne sont pas absolus. Il y a place pour des « limitations implicites », et les États contractants doivent se voir accorder une marge d'appréciation en la matière. La Cour réaffirme que la marge en ce domaine est large (Matthews c. Royaume-Uni [GC], n° 24833/94, § 63, CEDH 1999-I, et Labita c. Italie [GC], n° 26772/95, § 201, CEDH 2000-IV).

41. Cependant, il appartient à la Cour de statuer en dernier ressort sur l'observation des exigences de l'article 3 du Protocole n° 1 ; il lui faut s'assurer que les conditions auxquelles sont subordonnés les droits de vote ou de se porter candidat à des élections ne réduisent pas les droits dont il s'agit au point de les atteindre dans leur substance même et de les priver de leur effectivité, que ces conditions poursuivent un but légitime et que les moyens employés ne se révèlent pas disproportionnés (Mathieu-Mohin, précité, § 52). En particulier, aucune des conditions imposées le cas échéant ne doit entraver la libre expression du peuple sur le choix du corps législatif – autrement dit, elles doivent refléter, ou ne pas contrecarrer, le souci de maintenir l'intégrité et l'effectivité d'une procédure électorale visant à déterminer la volonté du peuple par l'intermédiaire du suffrage universel (Hirst (n° 2), précité, § 62). De même, une fois le choix du peuple librement et démocratiquement exprimé, aucune modification ultérieure dans l'organisation du système électoral ne saurait remettre en cause ce choix, sauf en présence de motifs impérieux pour l'ordre démocratique (Lykourazos, précité, § 52). Par ailleurs, la Cour a déjà jugé que cette disposition garantit le droit de tout individu de se porter candidat aux élections et, une fois élu, d'exercer son mandat (Selim Sadak et autres c. Turquie, nos 25144/94, 26149/95 à 26154/95, 27100/95 et 27101/95, § 33, CEDH 2002-IV, et Lykourazos, précité, § 50). L'article 3 du Protocole n° 1 consacre un principe caractéristique d'un régime politique véritablement démocratique et revêt donc une importance capitale dans le système de la Convention (Mathieu-Mohin et Clerfayt, précité, § 47).

2. Application au cas d'espèce

42. Le 22 juin 2001, se fondant sur l'article 69 § 6 de la Constitution, la Cour constitutionnelle a considéré que le Fazilet était devenu un centre d'activités contraires au principe de laïcité. A cet égard, les motifs invoqués par la Cour constitutionnelle pour décider de la dissolution du Fazilet touchent aux actes et propos de son président et de certains dirigeants et membres du parti, dont la requérante. A titre de sanction accessoire, elle a frappé cinq membres, dont la requérante, de restrictions politiques pour cinq ans.

43. La Cour note que les limitations temporaires apportées aux droits politiques de la requérante avait pour finalité de préserver le caractère laïc du régime politique turc. Vu l'importance de ce principe pour le régime démocratique en Turquie, elle estime que la mesure litigieuse visait les buts légitimes de défense de l'ordre et de protection des droits et libertés d'autrui.

44. Aux fins d'appréciation de la proportionnalité de la mesure litigieuse, il convient de rechercher s'il existait des motifs impérieux pour l'ordre démocratique de priver la requérante temporairement de ses

droits politiques. Pour cela la Cour estime nécessaire de prendre en considération les dispositions constitutionnelles relatives à la dissolution d'un parti politique dans la mesure où la restriction des droits politiques de la requérante est la conséquence de la dissolution du Fazilet (comparer, mutatis mutandis, avec Selim Sadak et autres, précité, § 37). Dans sa version en vigueur à l'époque des faits, l'article 69 § 6 avait une portée très large. Tous les actes et propos des membres pouvaient être imputables au parti pour considérer celui-ci comme un centre d'activités contraires à la Constitution et décider de sa dissolution. Aucune distinction entre les divers degrés d'implication dans les activités en question n'était prévue. A cet égard, il convient de remarquer que certains membres du parti, et notamment le président et le vice-président, qui se trouvaient dans une situation comparable à celle de la requérante n'ont subi aucune sanction.

45. La Cour a déjà constaté que la limitation des droits politiques est une sanction grave (Selim Sadak et autres, précité, § 38).

46. Eu égard à tout ce qui précède, la Cour conclut que la sanction infligée à la requérante par la Cour constitutionnelle ne saurait passer pour proportionnée aux buts légitimes poursuivis. Dès lors, la mesure litigieuse a porté atteinte à la substance même du droit de la requérante d'être élue.

47. Il s'ensuit que l'article 3 du Protocole n° 1 a été violé.

48. La Cour note avec intérêt l'amendement constitutionnel de l'article 69 § 6, d'après lequel un parti politique ne peut être considéré comme un centre d'activités contraires à la Constitution que si ses dirigeants et membres se livrent intensivement à de telles activités et si cette situation est explicitement ou implicitement approuvée par les organes du parti. Au surplus, l'amendement de l'article 69 § 7 de la Constitution offre à la Cour constitutionnelle la possibilité d'infliger une sanction moins lourde que la dissolution définitive du parti, à savoir le fait de priver le parti d'aides publiques (paragraphe 27 ci-dessus). Il en découle que les restrictions des droits politiques d'un individu auront sans doute lieu moins fréquemment, et les droits politiques s'en trouvent renforcés.

49. Vu les conclusions ci-dessus, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément le grief concernant la déchéance du mandat parlementaire de la requérante.

(Omissis)

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. Dit qu'il y a eu violation de l'article 3 du Protocole n° 1 ;
2. Dit qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément les griefs tirés des articles 6, 9 et 14 de la Convention ;
3. Dit que le constat de violation fournit en soi une satisfaction équitable suffisante pour le dommage moral subi par la requérante ;
4. Dit
 - a) que l'État défendeur doit verser à la requérante, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 4 000 EUR (quatre mille euros) pour frais et dépens, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, à convertir en nouvelles livres turques au taux applicable à la date du règlement ;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ce montant sera à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;
5. Rejette la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

(Omissis)

IVANOVA C. BULGARIA⁶⁸
12 aprile 2007 – Sez. V – Ric. 52435/99
Pres. Lorenzen, Botoucharova, Jungwiert, Butkevych, Tsatsa-Nikolovska,
Maruste, Villiger

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione dell'art. 9; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 14

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(Omissis)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

A. Background information

1. General background

7. In February 1994 the Persons and Family Act was amended to require the registration with the Council of Ministers of non-profit organisations which had religious or related activities. Seventy-eight requests for registration were submitted, but only twenty-three organisations were registered. Those turned down were primarily Protestant groups.

8. Denial of legal status made it impossible for those organisations to hire public lecture halls or sign contracts in the name of the organisation. The unregistered organisations were unable to open bank accounts or publish journals or newspapers in the name of the organisation and were denied certain tax advantages.

9. Among the organisations whose registration was turned down was “Word of Life”, a Christian Evangelical group that had become active in Bulgaria in the early 1990s.

2. Word of Life

10. As a result of the authorities' refusal to register Word of Life, the religious organisation began clandestine activities. Meetings were periodically thwarted by the police followed by media propaganda against the organisation and its members.

11. On 20 June 1994, acting on an order from the Sofia's Prosecutor's Office, the police closed a hall used by Word of Life in Sofia and prevented members from using it.

12. On 22 June 1994 a Swedish citizen was expelled from Bulgaria because of his participation in a Word of Life course (see *Lilja v. Bulgaria* (dec.), no. 41574/98, 20 November 2003).

13. On 23 June 1994 a force of around thirty policemen prevented members of Word of Life from attending a meeting at a hall, because it had purportedly been cancelled.

14. On 23 February 1995 the police raided private homes in the town of Veliko Turnovo and a conference hall in the Hotel Etur. They confiscated religious literature, audio tapes and video cassettes, which they displayed at a press conference the next day. No charges were subsequently brought against any members of Word of Life.

15. On 20 July and 27 September 1995 the police raided two gatherings of Word of Life followers in private homes. Religious literature was confiscated and the hosts were required to declare in writing that they would no longer organise religious gatherings in their homes.

3. The River Shipbuilding and Navigation School in Ruse

⁶⁸ *Fattispecie*: la ricorrente, direttrice della piscina presso un istituto d'istruzione pubblico, lamentava la violazione della propria libertà religiosa per essere stata licenziata in ragione dell'appartenenza a un'organizzazione religiosa non registrata.

16. Throughout 1994 and 1995 the local Ruse media reported regularly on “unlawful” gatherings and religious activities by Word of Life followers. The media campaign intensified, with the national press joining in, during the summer and autumn of 1995. Press coverage was focused on the River Shipbuilding and Navigation School (Техникум по речно корабостроене и корабоплаване – “the School”) in Ruse because several of the non-academic staff were allegedly followers of Word of Life. The media also waged a personal campaign against some of those individuals by naming and condemning them as followers of the religious organisation. It called for their dismissal and named the applicant as one of the individuals whose employment should be terminated (see, for example, paragraph 22 below).

17. As a direct result, the Regional Prosecutor's Office and the National Security Service initiated inquiries into the religious activities of the School's staff members.

18. On 18 September 1995 the Regional Prosecutor's Office, in summarising the findings of the National Security Service, found that there were insufficient grounds for opening a preliminary investigation. At the same time it stated that, *inter alia*, the activities at the School were “not free of criminal culpability”, and that they were in contravention of the Religious Denominations Act and “probably” the relevant education Acts and regulations. Moreover, the allegedly “unlawful” religious activities were considered to have been carried out with the tacit approval of its principal.

19. Soon thereafter, the Regional Governor (областният управител) and a local member of parliament (“the MP”) called for radical measures to be taken to curb the alleged religious activities at the School and to dismiss the principal. They made public threats that, if such measures were not taken, they would petition the Ministry of Education, Science and Technology (“the Ministry”) to dismiss the Chief Educational Inspector for Ruse (“the Educational Inspector”).

20. On 23 October 1995 the principal of the School was dismissed by the Ministry. The dismissal order directly referred to the negative media coverage and the findings of the Regional Prosecutor's Office and accused her of tolerating the activities of Word of Life at the School to the detriment of its staff and pupils. It also suggested that the principal should have dismissed those members of staff who were Word of Life followers. It is unclear whether the principal appealed against her dismissal.

21. A new principal was appointed soon thereafter.

22. In a broadcast on the Hristo Botev radio station, aired on 7 December 1995, the MP stressed that there were still members of Word of Life working in the School, such as the swimming pool manager (the post occupied by the applicant), and inferred from this that the Ministry had not conclusively resolved the matter with the dismissal of the former principal.

B. The applicant's career at the School

23. The applicant was a mechanical engineer and had a second university degree in pedagogical sciences. She had been involved in the religious activities of Word of Life since 1994.

24. On 14 October 1994 the applicant was appointed by the School to the post of “mechanic” at its swimming pool on a temporary employment contract until 23 February 1995.

25. On an unspecified date, the Ministry approved a new roster of posts (щатно разписание) for the School effective as of 1 January 1995, which provided for the post of “swimming pool manager” with a requirement for the holder of the post to have completed a course of secondary education. By a further amendment of 1 April 1995 the holder of the post was required to have a higher-education qualification.

26. On 6 April 1995 the applicant was promoted to the post of “swimming pool manager” and concluded a temporary employment contract with a term up to 31 August 1995.

27. On 31 August 1995 the applicant's temporary employment contract was extended until 31 August 1996.

28. On 20 September 1995 the applicant concluded an employment contract of indefinite duration, which provided for her appointment to the post of “swimming pool manager” as of 1 July 1995. Her job description indicated that her responsibilities included, *inter alia*, managing and supervising the staff of the swimming pool, organising their work schedules, monitoring the regular accounting of the proceeds from the swimming pool and organising the swimming lessons. The job description did not expressly refer to any education or professional qualification requirements for the post. The applicant's basic salary was set at 4,992 old Bulgarian leva (approximately 111 Deutsche marks (DEM)) with a 16% bonus for length of service.

29. On an unspecified date the Ministry approved a new roster of posts for the School effective as of 1 October 1995. It provided for the post of “swimming pool manager” with a requirement that the holder of the post have a higher-education qualification.

C. The applicant's dismissal from the School

30. On 23 October 1995 the principal of the School was dismissed and a new one was appointed soon thereafter.

31. On 2 November 1995 the applicant was summoned to a meeting with the Educational Inspector and his deputy. Another member of staff, Mrs M., was also summoned to the meeting, which took place on the premises of the School. At the meeting, the inspectors asked for their resignations as a means of easing public tensions. The applicant contended, although this was disputed by the Government, that the inspectors had threatened them that if they did not resign of their own accord or did not renounce their faith, they would be dismissed on disciplinary grounds. The inspectors claimed that irrespective of their work performance they “could instruct the [new] principal” to dismiss them. Mrs M. denied being a member of Word of Life, while the applicant did not and also refused to resign. No assessment or mention was made during the meeting as to whether the applicant was performing her job well and whether she met the requirements for holding her post.

32. On 3 November 1995 the applicant informed the new principal of the School in writing of her meeting of the previous day with the Educational Inspector and his deputy. No action was taken in response.

33. Thereafter, the new principal alienated the applicant – her office phone was removed, the locks to the swimming pool were changed without her being provided with a set of keys and the supervision of the renovation of the swimming pool was entrusted to a subordinate even though it should allegedly have been her responsibility. The new principal also made enquiries as to the applicant's work performance.

34. On 24 November 1995 the human resources department of the School prepared a list of thirty-one employees allegedly without job descriptions. The applicant's name and post were among them.

35. On 7 December 1995 Hristo Botev radio aired the interview with the MP in which he implied that the applicant's post was one of those still being occupied by a member of Word of Life (see paragraph 22 above).

36. By an order of 28 December 1995 the applicant was dismissed, with immediate effect, on the grounds of not meeting the education and professional qualification requirements for the post of “swimming pool manager” (Article 328 § 1 (6) of the Labour Code). When she was served with the order, the applicant enquired as to which requirements she did not meet, but the new principal did not inform her.

D. The proceedings against the dismissal

(Omissis)

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION

69. The applicant complained under Article 9 of the Convention that she had been dismissed from her job because of her religious beliefs and that this had constituted a violation of her right to freedom of religion.

Article 9 of the Convention provides:

(Omissis)

A. The parties' submissions

70. The Government contended that the applicant's complaint was unfounded and unsubstantiated as it was grounded on assertions, which were not supported by tangible evidence.

71. The Government questioned the reliance on various media and other reports in substantiating the applicant's complaints and considered them immaterial to the case. Nevertheless, in respect of the media campaigns, the Government contended that they did not infringe on the applicant's right to freedom of religion. To the contrary, they considered them a legitimate exercise of the media's right of freedom of expression, in so far as they were expressing the reservations of the public towards members of a religious organisation allegedly proselytising among the pupils of the School with the tacit support or approval of the institution's former principal. In any event, the Government considered that the media's singling out of the applicant had not, in itself, infringed her right to freedom of religion.

72. In respect of the investigations of the Prosecutor's Office into the activities of Word of Life, the Government argued that they had been justified and that they had simply been in response to the community's suspicions of its members' activities at the School. Moreover, they submitted that the investigations had been initiated in response to credible information that the School's premises were being used for religious activities in apparent violation of the secular nature of the institution. Thus, the

Government contended that these investigations could not be considered, in themselves, an infringement of the applicant's right to freedom of religion.

73. In respect of the termination of the applicant's employment, the Government argued that it had not been grounded on her religious beliefs or activities. They submitted that it was simply the result of the elimination of certain deficiencies in the administration of the School in order to provide all employees with complete job descriptions and, in the case of the applicant, to lay down justified education and professional qualification requirements for her post. The Government further noted that her dismissal had been based on the applicable legislation, which provided for termination of an employment agreement if the requirements for a post changed and the employee holding it no longer met those requirements.

74. Separately, the Government submitted that any limitations imposed on the applicant's right to manifest her religion within the confines of the School had been justified. They referred to the secular nature of the system of education in Bulgaria and submitted that this principle applied both to the teaching activities of the School and to its premises, contending that this was a justified limitation of the right to manifest one's religion. They pointed out in this connection that one of the grounds for dismissing the School's former principal had been her failure to maintain the secular nature of the institution by allegedly allowing proselytising on the premises by Word of Life, but argued that that had had no direct relevance or effect on the applicant.

75. In her submissions in reply, the applicant referred to the sequence of events leading up to her dismissal and considered them clearly indicative of the real reason for her dismissal. In addition, she argued that the new principal of the School had been aware of the reasons for the dismissal of her predecessor. Considering her good working relationship with her colleagues and her satisfactory work performance, the applicant argued that it had not been possible to dismiss her on grounds directly relating to her work. Accordingly, the applicant asserted that in order to effect the desired dismissal, the new principal had settled on the unusual method of changing the roster of posts and the requirements for her post. The use of this legal technique, she contended, had not, however, changed the real reason for her dismissal, namely her religious beliefs.

76. Lastly, the applicant noted that the standard of proof required under Article 9 of the Convention was proof beyond reasonable doubt, but observed that the Court had previously stated that "such proof may follow from the co-existence of sufficiently strong, clear and concordant inferences or of similar unrebutted presumptions of facts" (she cited *Anguelova v. Bulgaria*, no. 38361/97, § 111, ECHR 2002-IV). The applicant submitted that, considered in its entirety, the evidence in her case clearly met the requisite burden of proof and established beyond reasonable doubt that the substantive reason for her dismissal had been her religious beliefs.

B. General principles

77. The Court reiterates that, as enshrined in Article 9 of the Convention, freedom of thought, conscience and religion is one of the foundations of a "democratic society" within the meaning of the Convention (see *Kokkinakis v. Greece*, judgment of 25 May 1993, Series A no. 260-A, p. 17, § 31).

78. While religious freedom is primarily a matter of individual conscience, it also implies, *inter alia*, freedom to "manifest [one's] religion". According to Article 9 of the Convention, freedom to manifest one's religion is not only exercisable in community with others, "in public" and within the circle of those whose faith one shares, but can also be asserted "alone" and "in private"; furthermore, it includes in principle the right to try to convince one's neighbour, for example through "teaching", failing which, moreover, "freedom to change [one's] religion or belief", enshrined in the said Article, would be likely to remain a dead letter (*ibid.*).

79. The fundamental nature of the rights guaranteed in Article 9 § 1 of the Convention is also reflected in the wording of the paragraph providing for limitations on them. Unlike the second paragraphs of Articles 8, 10 and 11 of the Convention, which cover all the rights mentioned in the first paragraphs of those Articles, that of Article 9 of the Convention refers only to "freedom to manifest one's religion or belief". In so doing, it recognises that in democratic societies, in which several religions coexist within one and the same population, it may be necessary to place restrictions on this freedom in order to reconcile the interests of the various groups and ensure that everyone's beliefs are respected (see *Kokkinakis*, cited above, p. 18, § 33). At the same time, it emphasises the primary importance of the right to freedom of thought, conscience and religion and the fact that a State cannot dictate what a person believes or take coercive steps to make him change his beliefs.

80. In the context of complaints under Article 9 of the Convention for dismissal from service, the Commission stated on several occasions that pressuring an individual to change his religious beliefs or preventing him from manifesting them would be an interference at variance with the said Article (see *Knudsen v. Norway*, no. 11045/84, Commission decision of 8 March 1985, Decisions and Reports 42, pp. 247-58, at p. 258, and *Konttinen v. Finland*, no. 24949/94, Commission decision of 3 December 1996,

unreported). The Court has come to a similar conclusion in the context of a teacher's complaints under Articles 10 and 11 of the Convention that she was dismissed from service on account of her political allegiance (see, *mutatis mutandis*, *Vogt v. Germany*, judgment of 26 September 1995, Series A no. 323, pp. 23 and 31, §§ 44 and 65).

C. Application of these principles to the present case

81. The Court considers that the issue at the heart of the present case is whether the applicant's employment was terminated solely as a result of the School's justified need to change the requirements for her post, as the Government claimed, or whether, as the applicant argued, she was dismissed because of her religious beliefs.

82. The Court notes that the Government made lengthy submissions on the secular nature of the system of education and the need to preserve it as such (see paragraphs 70-74 above). They referred to certain alleged instances of proselytising at the School by members of staff, from which they attempted to infer (a) that the authorities had legitimate fears that unlawful activities were occurring, (b) that the applicant, as a follower of Word of Life, was probably involved in them, and (c) that the authorities had a justified aim of stopping the alleged proselytising. However, the Government did not provide any evidence that there had ever been any credible accusations that the applicant had proselytised at the School. The Government's submissions on this point are somewhat ambiguous and contradictory, because despite the lengthy arguments submitted in respect of the applicant's alleged involvement in proselytising at the School, they explicitly claimed that the termination of her employment had had nothing whatsoever to do with her religious beliefs (see paragraph 73 above).

83. On the contrary, by assessing the facts in the case and considering the sequence of events in their entirety, rather than as separate and distinct incidents, the Court finds evidence of a causal link between the various events which resulted in the applicant's dismissal. In particular, as a result of the ongoing campaigns in the media (see paragraph 16 above), the Regional Prosecutor's Office and the National Security Service initiated inquiries into the religious activities of the School's staff members (see paragraph 17 above). This resulted in a report of 18 September 1995 by the Regional Prosecutor's Office, which stated, *inter alia*, that "unlawful" religious activities were allegedly being carried out at the School with the tacit approval of its principal (see paragraph 18 above). On 20 September 1995 the applicant's employment contract was changed from a fixed-term contract to one of indefinite duration (see paragraph 28 above). A new roster of posts for the School was introduced as of 1 October 1995, which required the holder of the applicant's post to have a higher-education qualification but without specifying any particular type of degree (see paragraph 29 above). The Educational Inspector was threatened with dismissal by the Regional Governor and the MP unless he took radical measures to curb the religious activities at the School and dismiss the principal (see paragraph 19 above). On 23 October 1995 the principal of the School was dismissed by the Ministry for, *inter alia*, tolerating the activities of Word of Life at the School and for not having dismissed those members of staff who were followers of the organisation (see paragraph 20 above). A new principal was appointed soon afterwards (see paragraph 21 above). At the meeting on 2 November 1995 with the Educational Inspector and his deputy, the applicant and Mrs M. were asked to resign or renounce their faith, otherwise the inspectors would "instruct the [new] principal" to dismiss them irrespective of their work performance (see paragraphs 31 and 42-43 above). Mrs M., faced with being unable to support her two children if she were dismissed, denied being a member of Word of Life and there were apparently no subsequent repercussions for her (see paragraphs 43 and 46, last sentence, above). The applicant meanwhile refused to resign or renounce her faith, which led to her being alienated by the new principal (see paragraphs 31 and 33 above). Enquiries were also made as to her work performance, which appears to have been satisfactory (see paragraphs 33, 43, 46 and 52 above). In a radio interview on 7 December 1995 the MP singled out the applicant's post as still being occupied by a member of Word of Life (see paragraphs 22 and 44 above). The applicant was dismissed in an order of 28 December 1995 on the ground of not meeting the requirements for the post to which she had been promoted more than eight months previously and which featured on a roster of posts approved by the Ministry (see paragraphs 25-29 and 36 above). Finally, a new roster of posts for the School was approved by the Ministry on 30 January 1996, effective as of 1 January 1996, which transformed the applicant's post into the new post of "sports complex organiser" with a requirement that its holder have a "university degree in sports, university degree in economics, as an exception – secondary education with specialisation in the relevant sport, qualified lifeguard, certified swimming instructor" (see paragraph 39 above). It should be noted, however, that since the construction of the School's swimming pool in 1974 there had never been a requirement for its manager to have a university degree in sports (see paragraph 44 above). In addition, when the Supreme Court of Cassation compared the duties and responsibilities of the posts of "swimming pool manager" and "sports complex organiser", it found them to be essentially the same (see paragraph 55 above).

84. Considering the above facts and the sequence of events, the Court finds that the termination of the applicant's employment was not simply the result of a justified amendment of the requirements for her post, but in fact took place on account of her religious beliefs and affiliation with Word of Life, thus constituting an interference with her right to freedom of religion at variance with Article 9 of the Convention. The fact that the applicant's employment was terminated in accordance with the applicable labour legislation – by introducing new requirements for her post which she did not meet – fails to eliminate the substantive motive for her dismissal. Most telling in this respect is the meeting of 2 November 1995 at which the applicant was pressured by two Government officials to renounce her religious beliefs in order to keep her job (see paragraphs 31 and 42-43 above), which the Court considers a flagrant violation of her right to freedom of religion guaranteed under Article 9 of the Convention (see the general principles and case-law references in paragraphs 77-80 above).

85. In respect of the State's responsibility, the Court considers it to be engaged by the fact that the applicant was employed as a non-academic staff member at the School, which was under the direct supervision of the Ministry. Moreover, it notes the ongoing activities in breaking up gatherings of Word of Life around the country, the involvement of other authorities and officials such as the Regional Prosecutor's Office, the National Security Service, the MP and the Educational Inspector, and the resulting disciplinary dismissal of the former principal because of her alleged tacit approval of religious activities in the School. These events hint at a policy of intolerance by the authorities during the relevant period towards Word of Life, its activities and followers in Ruse, and at the School in particular. The dismissal of the applicant soon after the appointment of the new principal appears, therefore, to have resulted directly from the implementation of that policy.

86. In view of the above, the Court finds that the applicant's right to freedom of religion was violated because her employment had been terminated on account of her religious beliefs. There has therefore been a violation of Article 9 of the Convention on that account.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 14, IN CONJUNCTION WITH ARTICLE 9 OF THE CONVENTION

(Omissis)

92. The Court notes that the applicant's complaint relating to Article 14 of the Convention amounts to a repetition of her complaints under Article 9 of the Convention. Accordingly, it considers that there is no cause to examine it separately (see, *mutatis mutandis*, Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova, no. 45701/99, § 134, ECHR 2001-XII).

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Holds that there has been a violation of Article 9 of the Convention;
2. Holds that there is no need to examine separately the complaint under Article 14 of the Convention;
3. Holds
 - (a) that the respondent State is to pay to the applicant, within three months from the date on which the judgment becomes final in accordance with Article 44 § 2 of the Convention, the following amounts, to be converted into Bulgarian levs at the rate applicable on the date of settlement:
 - (i) EUR 589.23 (five hundred and eighty-nine euros and twenty-three cents) in respect of pecuniary damage;
 - (ii) EUR 4,000 (four thousand euros) in respect of non-pecuniary damage;
 - (iii) EUR 2,500 (two thousand five hundred euros) in respect of costs and expenses, payable into the bank account of the applicant's lawyer in Bulgaria, Mr Y. Grozev;
 - (iv) any tax that may be chargeable on the above amounts;
 - (b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amounts at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;
4. Dismisses the remainder of the applicant's claim for just satisfaction.

(Omissis)

**97 MEMBERS OF THE GLDANI CONGREGATION OF JEHOVAH'S
WITNESSES E 4 ALTRI C. GEORGIA⁶⁹
3 maggio 2007 – Sez. II – Ric. 71156/01
Pres. Costa, Baka, Loucaides, Birsan, Jungwiert, Ugrekhelidze, Mularoni**

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione dell'art. 3, considerato isolatamente e in combinato disposto con l'art. 14; violazione dell'art. 9, considerato isolatamente e in combinato disposto con l'art. 14; non necessità di considerare il caso sotto il profilo degli artt. 10, 11 e 13

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(*Omissis*)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

9. The applicants are 97 members of the Gldani Congregation of Jehovah's Witnesses ("the Congregation"), together with Mr Vladimer Kokosadze, Ms Nino Lelashvili, Mr Alexi Khitarishvili and Ms Leila Dzhikurashvili, who are also members of the said congregation and live in Tbilisi. It appears that Mr Vladimer Kokosadze is also the Congregation's spokesperson.

10. The facts of the case, as submitted by the parties, may be summarised as follows.

11. During a religious meeting on 17 October 1999, the Congregation, composed of 120 persons, was attacked by a group of Orthodox believers led by Mr Basil Mkalavishvili ("Father Basil"). Father Basil had been a priest in the autocephalous Orthodox Church of Georgia prior to being defrocked by that denomination on 31 July 1995 following his adhesion to the League of Separatist Priests of Greece. The Synod also accused him of various acts of physical aggression against members of the Orthodox Church, and of insulting the Catholicos-Patriarch of All Georgia.

12. Towards noon on 17 October 1999 one of the applicants, Mr Mirian Arabidze, saw Father Basil's group, made up of several dozen individuals, arriving at the service entrance of the theatre in which the Congregation was holding its meeting.

13. Ms Nunu Gviniashvili, an applicant, has described the fear experienced by members of the Congregation who had previously seen television broadcasts showing acts of aggression by Father Basil and his supporters against Jehovah's Witnesses.

14. The attackers, some of whom wore cassocks, were shouting and advancing with large iron crosses and sticks in their hands. One of the attackers (Ms Lia Akhalkatsi, according to the applicants) was filming their progress. When the attackers reached the back door of the meeting room, several Jehovah's Witnesses, including Mr M. Arabidze, tried to hold the door closed until the other participants could leave the room by the main entrance. In the meantime, however, some of Father Basil's supporters had also arrived at the building's main entrance, and the Jehovah's Witnesses found themselves trapped between two groups of attackers. Only a few were able to take refuge in the cellar and called the police from their mobile telephones.

15. In the meeting room, about 60 Jehovah's Witnesses were beaten and struck with crosses, sticks and belts.

(*Omissis*)

⁶⁹ *Fattispecie*: i ricorrenti, Testimoni di Geova che avevano subito atti di intimidazione e violenza nel corso di una riunione da parte di un gruppo di religiosi ortodossi, lamentavano la violazione della propria libertà religiosa per non aver ricevuto, da parte dello Stato, una efficace tutela (preventiva e successiva) contro tali atti di violenza.

34. The recording of the Gldani attack was broadcast on the national television channels Rustavi-2 and Kavkasia on 17, 18 and 19 October 1999. Father Basil, Mr P. Ivanidze and other members of their group were clearly identifiable from these recordings. Their names were also submitted to the relevant authorities by the victims.

35. The recording of the news broadcast of 18 October 1999 on the Rustavi-2 channel, submitted to the Court by the applicants, illustrated the facts of the attack as set out above. It does not appear that the applicants responded to the acts of violence to which they were subjected. The recording shows a fire containing burning books, and Father Basil and his supporters praying and singing. It also includes an extract from an interview with Father Basil who, standing with the fire in the background, explains the validity of his actions and expresses satisfaction at their outcome.

36. In several subsequent interviews Father Basil claimed that, before going to a particular place, he would alert the police and the State security services, so that the latter would not intervene. This complicity was also noted by the non-governmental organisations which issued a joint statement on 13 March 2001 (see paragraph 76 below).

37. Interviewed after the attack on the applicants, the Georgian President stated that he condemned any form of pogrom and that an investigation should be conducted to ensure that the perpetrators of the attacks were prosecuted in criminal proceedings.

38. Between 17 and 29 October 1999, about 70 victims of the Gldani attack, including the 58 applicants listed in paragraphs 16-18 (with the exception of Ms Nino Gnolidze), 20, 21, 23, 24, 26 and 27 above, lodged a complaint with the Tbilisi Public Prosecutor and asked that their attackers be punished.

39. Criminal proceedings were instituted by the investigation unit of the Gldani District of the Ministry of the Interior, but the proceedings were suspended, initially on 13 September and again on 3 December 2000, on the ground that the perpetrators of the attack had not been identified. When the proceedings resumed for the last time in March-April 2001 (see paragraph 63 below), the investigating officer, Mr K., indicated to the victims that they should not expect an outcome anytime in 2001. In spite of five reminders addressed to the Georgian Procurator General, the last of which was dated 8 March 2001, no action was taken on these complaints.

40. The applicants set out the proceedings in chronological order.

By orders of 22, 25 and 27 October and 5 December 1999, only eleven applicants were recognised as civil parties by the Gldani District Ministry of the Interior's investigation unit (criminal case no. 0999140) – Mr Mirian Arabidze and Ms Nora Lelashvili for physical and non-pecuniary damage, Mr Ilia Mantskava for physical and pecuniary damage, Ms Makvala Mamukadze for pecuniary damage, Ms Zaira Dzhikurashvili for pecuniary and non-pecuniary damage, Ms Natela Kobaidze, Ms Patman Tabagari, Ms Nino Lelashvili, Ms Ia Chamauri and Mr Shota Maisuradze for physical damage and Mr Vladimer Kokosadze for physical, non-pecuniary and pecuniary damage.

41. On 9 December 1999 the case was referred back to the Tbilisi police for further investigation. On 25 December 1999 it was referred to the public prosecutor's office in Gldani District. On 14 January 2000 it was submitted to the Tbilisi public prosecutor's office.

42. On 26 January 2000 the lawyer for Ms Natela Kobaidze, Ms Patman Tabagari, Ms Nino Lelashvili, Ms Ia Chamauri, Ms Nora Lelashvili, Ms Zaira Dzhikurashvili, Mr Mirian Arabidze, Mr Vladimer Kokosadze, Mr Merab Zhizhilashvili, Mr Alexi Khitarishvili, Mr Ilia Mantskava and Mr Dzumber Bgarashvili complained to the Tbilisi prosecutor, alleging that their case had been unnecessarily sent from one department to another. He also complained that the public prosecutor's office had not kept him, as their lawyer, informed of developments.

43. On 31 January 2000 the same lawyer submitted a complaint to the Tbilisi city prosecutor and to the Procurator General about the failure to bring criminal proceedings against the perpetrators of the attack. He claimed that this impunity was encouraging other acts of violence.

44. On 31 January 2000 the Tbilisi city prosecutor's office referred the case to the city police. The police investigator, Mr Kh. stated that he was an Orthodox believer and could not be impartial in the case.

45. Nonetheless, on 20 April 2000 Mr Kh. proceeded with identification and cross-examination of four individuals, including Mr Mikheil Nikolozishvili, applicant Mirian Arabidze's presumed attacker. During questioning, Mr Nikolozishvili again threatened this applicant, who identified Mr Nikolozishvili and another individual as the persons who had attacked him.

46. On 13 June 2000 Mr Kh. informed Mr Mirian Arabidze that, by a decision of 9 June 2000, he himself had been placed under investigation on a charge of participation in the attack.

47. On the same day, two of Father Basil's supporters (Ms Tsiuri Mrebrishvili and Ms Despin Shoshiashvili) were also placed under investigation on suspicion of having burnt religious literature.

48. On 13 September 2000 the criminal proceedings instituted following the Gldani attack were suspended by the Gldani District investigation unit on account of a failure to identify its perpetrators. This

decision was not served on the applicants, which meant that it was impossible for them to challenge it before the courts

49. On the same date, the lawyer mentioned in paragraph 42 sent a letter to the Procurator General complaining that the perpetrators of the attack had still not been punished, one year after proceedings had been instituted.

50. On 24 October 2000 the decision of 13 September 2000 was set aside by the Tbilisi prosecution service and the criminal proceedings were resumed. The applicants were not informed.

51. On 3 December 2000 the proceedings were again suspended, on the ground that it had proved impossible to identify the presumed perpetrators. The applicants were not informed. On 6 December 2000 that decision was approved by the Procurator-General's Office.

52. In the meantime, having been placed under investigation (see paragraph 46 above), Mr Mirian Arabidze was accused of having committed acts endangering public order during the attack in question. In particular, he was charged with having "used an object as a weapon" against another person.

53. On 16 August 2000 the criminal trial of Mr Mirian Arabidze and two of Father Basil's supporters (see paragraph 47 above) began at the Gldani-Nadzaladevi Court of First Instance in Tbilisi. One of the defendants confirmed that she had burned books, as her faith and Father Basil had directed her to. She asserted that she was prepared to kill on behalf of the Orthodox faith.

54. In the afternoon a group of believers led by Father Basil burst into the courtroom. They assaulted the Jehovah's Witnesses, journalists and the foreign observers who were present in the courtroom. The attackers were equipped with iron crosses and used them as weapons. They took control of the courtroom. The court imposed no penalties on the believers who had occupied the courtroom by force.

55. This attack was filmed and the recording was broadcast on the Rustavi-2 and Kavkasia channels. The recording of a television news programme, broadcast on 16 and 17 August 2000 (and submitted by the applicants to the Court) shows that, on the first day, the attacks took place within the courtroom. Father Basil can be seen entering the court during the hearing with several dozen of his supporters (80, according to the reporter), who are carrying a large white cross, icons and a bell which one of the attackers (Mr Z. Lomthathidze, according to the applicants) is pealing, while the others attack the Jehovah's Witnesses, their lawyers and the foreign observers. The victims are punched out of the courtroom. On the following day Mr D.P. and Mr G.B., two human rights activists, were kicked outside the courtroom and Mr Mirian Arabidze's lawyers were attacked.

56. At the close of this trial on 28 September 2000, Mr Mirian Arabidze was found guilty of having committed acts endangering public order during the attack against the Congregation on 17 October 1999 and given a suspended sentence of three years' imprisonment for having caused minor injuries to Mr M. Nikolozishvili and to another member of Father Basil's group.

57. On the same date, the judge decided not to determine the guilt of Father Basil's two supporters and to return the part of the case which concerned them for further investigation, particularly with a view to determining the ownership and value of the literature which was destroyed, and the legal status of the entity which had assembled the Jehovah's Witnesses for the meeting on 17 October 1999.

58. On 14 May 2001 the Tbilisi Court of Appeal overturned the judgment convicting Mr Mirian Arabidze and sent the case back for further investigation.

59. On 11 October 2001 the Georgian Supreme Court quashed the appeal court's judgment and acquitted Mr Mirian Arabidze. In its judgment, the Supreme Court considered it "established" that, on 17 October 1999, Father Basil's group had gone to the Gldani premises on its own initiative and that a confrontation had taken place between "persons of differing religious convictions. During that confrontation, several individuals had been injured and religious literature belonging to the Jehovah's Witnesses had been burnt". The Supreme Court found that the Gldani meeting had not represented any danger to public order. It established that the authorities had not imposed any restrictive measure in that connection and that, consequently, Father Basil had had no grounds for interfering with Mr Mirian Arabidze's exercise of his right as guaranteed by Article 9 of the Convention and Article 19 of the Constitution.

60. In the meantime, on 13 February 2001, 14 volumes of petitions demanding protection for Jehovah's Witnesses were delivered to the administration of the Georgian President. The attack against the applicants and other acts of religiously-motivated violence were brought to the attention of the Head of State. By an order of 22 March 2001, the President ordered the Procurator-General, the Ministry of the Interior and the Ministry of State Security to take special measures to put an end to religiously-motivated crimes, identify their perpetrators and punish those responsible.

61. On 15 March 2001, after examining the complaints concerning acts of violence perpetrated "for years" by Father Basil and Mr P. Ivanidze, the Procurator-General's Office decided to join them and ordered that the case file (no. 0100118) be investigated. On 30 March 2001 Father Basil was placed under

investigation on a charge of organising collective actions which endangered public order and of participating in such actions (Article 226 of the Criminal Code), and on a charge of illegally preventing the conduct of religious rites (Article 155 § 1 of the Criminal Code).

62. On 2 April 2001 the investigator responsible for the case applied to the Vake-Saburtalo Court of First Instance seeking to have Father Basil placed in pre-trial detention. The court did not allow this application and imposed a less onerous preventative measure, namely judicial supervision.

63. Following a letter of 8 March 2001 in which the applicants' lawyer requested information as to which department held the case file and what progress had been made with the case, the applicants' lawyer was informed on 26 April 2001 that the proceedings had again been resumed. He learned at this point that they had been suspended on 3 December 2000 (see paragraph 51 above). On the same date, Ms Patman Tabagari and Mr Vladimer Kokosadze, applicants, were also informed in writing that the proceedings had been resumed.

64. On 8 May 2001 the investigator informed the victims' lawyer that he would not have time to examine the case before December 2001.

65. On 4 October 2001 several cases were severed from case file no. 0100118 in order to be investigated under file no. 1001837 (an attack in the Ombudsperson's office, an attack against the newspaper Rezonansi and others). Father Basil and Mr P. Ivanidze were charged by the Tbilisi prosecutor's office in connection with those cases.

66. The applicants stated that, in the programme "60 minutes", broadcast on "Rustavi-2" in September 2000, a journalist interviewed Father Basil and commented that he had been seen entering the building of the State Security Ministry on several occasions. Father Basil replied:

"... No, not the KGB... Except in connection with an attack against the Jehovah's Witnesses. They thought I was going to do something else, so I went to explain that it had been to go to Marneuli to attack the Witnesses. That was the only time... I always warn them in advance. Of course I do, and if they are brave enough, they join me. If they don't support me, they will get what they deserve."

67. On 11 May 2001, in an interview broadcast on "Rustavi-2", Father Basil stated:

"I categorically warn the entire population of Georgia, and especially the representatives of the Jehovah's Witnesses sect, that they must not meet together and hold their Satanic meetings. Although I have been forbidden from going to see them as I did in the past in order to prevent their meetings, I declare publicly that I myself will not appear, but the members of my parish will come and that, starting today, terrible pogroms will begin. We will do this because they have been parachuted by unsavoury and anti-Christian foreign forces in order to destroy Georgia. For that reason, they can no longer be tolerated."

68. In addition to the Gldani attack at the centre of these proceedings, the applicants described several other attacks carried out by Father Basil and his group, with a view to illustrating the general context in which the Jehovah's Witnesses were obliged to live. In particular, they referred to the attacks of 8 and 16 September 2000 in Zugdidi and Marneuli in which, according to the applicants, representatives of the State played a direct role (see *Begeluri and 98 Others v. Georgia*, no. 28490/02, application pending); the attack in the office of the Ombudsperson of the Republic on 22 January 2001; the attack on a meeting of Jehovah's Witnesses, held on 22 January 2001 in a private individual's home on the Verkhana alley, Tbilisi; the attack on Jehovah's Witnesses on 27 February 2001 during their meeting in a private home in the Mount Elia district of Tbilisi; the attack on Jehovah's Witnesses meeting on 5 and 6 March 2001 in a private residence in Sachkhere; the attack on 30 April 2001 against the Jehovah's Witnesses' new site on Verkhana alley, Tbilisi; the setting alight, in the early morning of 31 May 2001, of a house belonging to a family of Jehovah's Witnesses, of which there remained only a large pile of ashes and rubble, etc.

Father Basil stated in connection with certain of those attacks that he had warned the police in advance. Each attack involved the destruction of premises and of religious literature.

69. The applicants considered that these acts of violence were the direct result of the authorities' negligence regarding the attack carried out against their Congregation on 17 October 1999. In their opinion, by permitting this dangerous precedent of religiously-motivated aggression to occur with no response from the relevant authorities, the State had permitted the situation to become accepted as the status quo and repeated acts of violence to take place with impunity. The applicants alleged that on several occasions the Customs Service had confiscated religious literature arriving for the Jehovah's Witnesses from abroad and that landlords refused to rent out meeting rooms for fear that their property would be ransacked in the event of an attack.

70. In total, the Jehovah's Witnesses alleged that they had been subjected to 138 attacks between October and November 2002 and that 784 complaints had been lodged with the relevant authorities. No careful and serious investigation had been carried out into any of those complaints.

II. REACTIONS OF INTERNATIONAL ORGANISATIONS, HUMAN RIGHTS ACTIVISTS AND THE INTERNATIONAL COMMUNITY

71. Resolution 1257 (2001) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe:

“11. The Assembly ... is also strongly concerned about repeated cases of violence by Orthodox extremists against believers of minority religious groups, such as Jehovah's Witnesses and Baptists.

12. The Assembly urges the Georgian authorities to conduct a proper investigation into all cases of human rights violations and the abuse of power, to prosecute their perpetrators irrespective of their functions, and to adopt radical measures to bring definitively the country into line with the principles and standards of the Council of Europe.”

72. Conclusions and recommendations of the UN Committee against Torture, dated 7 May 2001:

“The Committee expresses concern about ... the instances of mob violence against religious minorities, in particular, Jehovah's witnesses, and the failure of the police to intervene and take appropriate action despite the existence of the legal tools to prevent and prosecute such acts and the risk of this apparent impunity resulting in such acts becoming widespread; ...”

73. The Chair of the delegation of the Parliamentary Committee on Cooperation between the European Union and Georgia, Ms Ursula Schleicher, stated on 5 September 2000:

“On behalf of the European Parliament delegation I wish to express my consternation of the latest incident in the series of violent attacks on journalists, human rights activists and Jehovah's Witnesses which occurred in a courtroom in Tbilisi on 16 August. I regard this kind of act as an outrageous attack against the fundamental human rights to which Georgia is committed as a signatory of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. May I reiterate the position of the EU-Georgia Parliamentary Cooperation Committee of 9 May 2001 condemning religious intolerance and nationalist extremism which are incompatible with the long tradition of religious and cultural tolerance in Georgia.”

74. According to the 2001 Annual Report by the Ombudsperson for Georgia:

“... freedom of conscience is among the rights which are most brutally violated in Georgia. We are talking about the non-traditional religious organizations, which are dismissed as sects in Georgia and assailed and persecuted every way... I am not dismissing or diminishing the role and influence of the Orthodox Church in our country. The Orthodox Church has always been and will continue to be the fundament on which Georgian statehood and, so to say, the very existence of the nation, rest. However, Georgia has always taken pride in her religious tolerance. It has become a typical example that the temples of different confessions stand and operate almost side by side in the capital of Georgia. Another shining example of tolerance specific to the Georgian nation – the good neighbourly relations and friendship that exist between the Georgians and the Jews have survived millennia. Against such seemingly tolerant background, it is really intolerable to put up with the current tide of extremism against religious minorities. We mean the multiple acts of violence to which the members of such unconventional religious groups as Jehovah's Witnesses (above all), Baptists, Krishna followers, and others fell victim...”

75. In its 2002 Annual Report, Human Rights Watch stated:

“The Georgian authorities allowed organized groups of civilian militants to conduct a sustained campaign of violent assaults and intimidation against members of several non-Orthodox religious faiths, chiefly Jehovah's Witnesses, Pentacostalists, and Baptists. The assailants broke up religious services, beat congregants, ransacked or looted homes and property, and destroyed religious literature. Vasili Mkalavishvili, a defrocked Georgian Orthodox priest who led most of the attacks, justified them by claiming that charismatic faiths were defiling Georgia's nationhood and religious tradition. He boasted of receiving assistance from the police and security services. Emboldened by inaction or complicity of prosecutors and police, and by a February Supreme Court decision to deregister the Jehovah's Witnesses as a legal entity in Georgia, the frequency of mob attacks rose in 2001...”

76. On 13 March 2001 several non-governmental organisations – the Association Law and Freedom, the Atlantic Council of Georgia, the Black Sea Media Institute, Caucasian House, the Forensic Examination Foundation, Former Political Prisoners for Human Rights, the Georgian Young Lawyers Association, the Human Rights Centre, the Human Rights Group of the Caucasian Institute for Peace, Democracy and Development, the Independent Journalists' Club, the International Society for Fair Elections and Democracy, the Landowners Rights Protection Association, Liberty Institute, Tbilisi Press Club and Transparency International–Georgia issued a joint declaration stating:

“During last two years we are evidencing massive infringement of freedom of religion and persecution of religious minorities. The Government of Georgia is completely unable to protect human rights and minorities. Moreover, violation of human rights take place with the silent consent of the State, very often with its inspiration and sometimes with active participation of State officials, especially those of law enforcement agencies. On the basis of the aforesaid, it should be noted without exaggeration that

religious minorities in Georgia face permanent danger, intimidation and terror..., Jehovah's Witnesses...have suffered attacks, persecution, bodily insult and harassment. Frequent pogroms take place in their offices and churches. Their literature, holy objects of worship and other belongings were destroyed... The most significant pogroms took place in Tbilisi, Marneuli and Zugdidi. Police were aware of these actions without any reaction or were participating in them, while prosecutors and judges convicted the victims. Vasil Mkalavishvili has openly confirmed on TV that he notifies police and security in advance of carrying out his pogroms. Deputy Minister of State Security declared at a Parliamentary hearing that the State should restrict the activities of non-traditional religious sects. Similar declarations have been made by other senior government officials – for example, the Tbilisi police chief...”

(Omissis)

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 3 OF THE CONVENTION

(Omissis)

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION

126. Relying on Article 9 of the Convention, the applicants complained that their right to manifest their religion through prayer, meetings and the collective performance of rites had been violated.

Article 9 of the Convention provides:

(Omissis)

1. The parties' submissions

127. Taking the view that there had been no justification whatever for the acts of violence inflicted, the applicants considered it unnecessary to contend in the instant case whether the interference had been “necessary in a democratic society”. They alleged that the authorities' refusal to identify and punish the perpetrators of those acts had contributed to the development of religious intolerance against them and had subsequently prevented them from manifesting their religion freely through peaceful meetings and the collective performance of rites. The applicants complained about the religious extremism to which they had been subjected, supported by the police and strengthened by the prosecution service's failure to act.

128. The Government rejected that line of reasoning, without however submitting specific arguments.

2. The Court's assessment

129. The Court notes that the 101 applicants were attending a meeting of their congregation when it was attacked. However, the identification of five of their number, listed under nos. 92-97 in the appendix to the present judgment, has proved problematic. Accordingly, the Court concludes at the outset that there has not been a violation of Article 9 of the Convention in respect of those persons.

130. As to the complaints of the 96 other applicants, the Court reiterates that the freedom of religion protected by Article 9 is one of the foundations of a “democratic society” within the meaning of the Convention. It is one of the most vital elements that go to make up the identity of believers and their conception of life. Religious freedom is primarily a matter of individual conscience, but it also “implies”, *inter alia*, freedom to “manifest [one's] religion” (see *Kokkinakis v. Greece*, judgment of 25 May 1995, Series A no. 260, § 31). Participation in the life of a religious community is a manifestation of one's religion, protected by Article 9 of the Convention (see *Hassan and Chaush v. Bulgaria [GC]*, no. 30985/96, § 62, ECHR 2000-XI).

131. On several occasions, the Court has held that in exercising its regulatory power in this sphere and in its relations with the various religions, denominations and beliefs, the State has a duty to remain neutral and impartial (see *Hassan and Chaush*, cited above, § 78; *Manoussakis and Others v. Greece*, judgment of 26 September 1996, Reports 1996-IV, § 47; and *Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova*, no. 45701/99, § 123, ECHR 2001-XII), which is incompatible with any power on the State's part to assess the legitimacy of religious beliefs (see, *mutatis mutandis*, *Cha'are Shalom Ve Tsedek v. France [GC]*, no. 27417/95, § 84, ECHR 2000-VII).

132. The Court wishes to emphasise that, in the name of freedom of religion, it is not authorised to apply improper pressure on others from a wish to promote one's religious convictions (see *Larissis and Others v. Greece*, judgment of 24 February 1998, Reports 1998-I, §§ 54 and 59). However, the role of the authorities in such circumstances is not to remove the cause of tension by eliminating pluralism, but to ensure that the competing groups tolerate each other (see *Serif v. Greece*, no. 38178/97, § 53, ECHR 1999-IX). This State role is conducive to public order, religious harmony and tolerance in a democratic society (see *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey [GC]*, nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98, § 91, ECHR 2003-II) and can hardly be conceived as being likely to diminish the role of a faith or a Church with which the population of a specific country has historically and culturally been associated.

133. In the instant case, on account of their religious beliefs, which were considered unacceptable, the 96 applicants were attacked, humiliated and severely beaten during their congregation's meeting on 17 October 1999. Their religious literature was confiscated and burnt, and the applicants themselves were forced to look at the fire. One of the applicants, Mr A. Khitarishvili, had his head shaved to the sound of prayers, by way of religious punishment. Having been treated in this way, the applicants were subsequently confronted with total indifference and a failure to act on the part of the authorities (see paragraphs 119, 123 and 124 above), who, on account of the applicants' adherence to a religious community perceived as a threat to Christian orthodoxy, took no action in respect of their complaints. Deprived of any remedy, the applicants could not enforce their rights to freedom of religion before the domestic courts. As the attack against the applicants on 17 October 1999 constituted the first act of large-scale aggression against the Jehovah's Witnesses, the authorities' negligence opened the doors to a generalisation of religious violence throughout Georgia by the same group of attackers (see paragraphs 43, 61, 65 and 68 above). The applicants were thus led to fear that they would be subjected to renewed violence on each fresh manifestation of their faith.

134. Having regard to those circumstances, the Court considers that, through their inactivity, the relevant authorities failed in their duty to take the necessary measures to ensure that the group of Orthodox extremists led by Father Basil tolerated the existence of the applicants' religious community and enabled them to exercise freely their rights to freedom of religion.

135. There has accordingly been a violation of Article 9 of the Convention in respect of all 96 applicants.

(Omissis)

IV. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 14 IN CONJUNCTION WITH ARTICLES 3 AND 9 OF THE CONVENTION

138. According to the applicants, the acts of religiously-motivated violence committed against them had been tolerated by the authorities because they had been committed against a religious minority in the name of the Orthodox faith. The authorities had simply refused to apply the law in their case on account of their faith.

Article 14

“The enjoyment of the rights and freedoms set forth in [the] Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.”

139. The Court reiterates that the difference in treatment described in Article 14 of the Convention is discriminatory if it “lacks an objective and reasonable justification”, that is, if it does not pursue “a legitimate aim” or if there is “not a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim pursued”. Moreover the Contracting States enjoy a certain margin of appreciation in assessing whether and to what extent differences in otherwise similar situations justify a different treatment (see *Camp and Bourimi v. the Netherlands*, no. 28369/95, § 37, ECHR 2000-X, and *Thlimmenos v. Greece [GC]*, no. 34369/97, § 44, ECHR 2000-IV).

140. Having examined all the evidence in its possession, the Court observes that, in the instant case, the refusal by the police to intervene promptly at the scene of the incident in order to protect the applicants, and the children of some of their number, from acts of religiously-motivated violence, and the subsequent indifference shown towards the applicants by the relevant authorities, was to a large extent the corollary of the applicants' religious convictions. The Government have not adduced any counter-arguments. In the Court's opinion, the comments and attitude of the State employees who were alerted about the attack or subsequently instructed to conduct the relevant investigation cannot be considered compatible with the principle of equality of every person before the law (see paragraphs 28 and 44

above). No justification for this discriminatory treatment in respect of the applicants has been put forward by the Government.

141. The Court considers that the negligent attitude towards extremely serious unlawful acts, shown by the police and the investigation authorities by the police on account of the applicants' faith, enabled Father Basil to continue to advocate hatred through the media and to pursue acts of religiously-motivated violence, accompanied by his supporters, while alleging that the latter enjoyed the unofficial support of the authorities (see paragraphs 36, 54, 55, 66-68, 70 and 85 above). This would suggest to civil society a reasonable doubt as to the criminals' complicity with the State representatives (see paragraph 76 above).

142. The Court therefore concludes that the applicants concerned (see paragraphs 125 and 135 above) were victims of a violation of Article 14 in conjunction with Articles 3 and 9 of the Convention.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Holds that there has not been a violation of Article 3 of the Convention with regard to the applicants listed in paragraphs 106 and 108 above;

2. Holds that there has been a violation of Article 3, taken separately and in conjunction with Article 14 of the Convention, with regard to the applicants mentioned in paragraphs 100, 101 and 104 above, and with regard to the six applicants listed in paragraph 103 above, on account of the treatment inflicted on their children;

3. Holds that there has been a violation of Article 9, taken separately and in conjunction with Article 14 of the Convention, with regard to the 96 identified applicants (see the paragraphs 129 and 135 above);

4. Holds that no separate question arises under Article 13 of the Convention;

5. Holds that it is unnecessary to examine the application also under Articles 10 and 11 of the Convention;

6. Holds

a) that in respect of the non-pecuniary damage sustained on account of the violation of Article 3, taken separately and in conjunction with Article 14 of the Convention, the respondent State is to pay the applicants, within three months from the date on which the judgment becomes final according to Article 44 § 2 of the Convention, the following sums, to be converted into Georgian laris at the rate applicable on the date of settlement:

i. to Ms Patman Tabagari, Mr Mirian Arabidze and Mr Alexi Khitarishvili, EUR 700 each;

ii. to Ms Nora Lelashvili, Ms Nino Lelashvili, Ms Zaira Dzhikurashvili, Ms Natela Kobaidze, Ms Roza Kinkladze, Ms Nino Dzhnanashvili, Ms Lia Bakhutashvili, Ms Chamauri, Mr Vladimer Kokosadze, Mr Merab Zhizhilashvili, Mr Ilia Mantskava, Ms Izolda Purtseladze, Ms Ia Vardanishvili, Ms Leila Mchedlishvili, Ms Leila Tsaritov, Ms Raisa Maisuradze, Ms Ketino Kimeridze, Ms Amalia Ardgomelashvili, Ms Natia Milashvili, Ms Iza Khitarishvili, Mr Dzhumber Bgarashvili and Mr Shota Maisuradze, EUR 350 each;

iii. to Mr Nodar Kholod, Mr Tengviz Dzhikurashvili, Ms Bela Kakhishvili, Ms Lia Mantskava, Ms Khatuna Kerdzevadze, Ms Elene Mamukadze, Ms Nana Pilishvili, Ms Makvala Mamukadze, Ms Eter Chrelashvili, Ms Lamara Mchedlishvili, Ms Nana Kapanadze, Ms Pikria Tsarielashvili, Ms Nani Kobaidze and Ms Lili Kobesova, EUR 120 each;

iv. to Ms Lia Bakhutashvili and Ms Raisa Maisuradze, EUR 300 and 200 respectively, on account of the ill-treatment inflicted on their sons;

v. to Ms Leila Dzhikurashvili, Ms Lia Sidamonidze, Ms Cecile Gagnidze and Ms Ia Vardanishvili EUR 160 each, on account of the ill-treatment inflicted on their children;

vi. any tax that may be chargeable on the above amounts;

b) that in respect of the non-pecuniary damage sustained on account of the violation of Article 9, taken separately and in conjunction with Article 14 of the Convention, the respondent State is to pay the applicants, within three months from the date on which the judgment becomes final according to Article 44 § 2 of the Convention, EUR 150 to each of the applicants listed in the appendix to this judgment under nos. 1-92 and to each of the four other applicants – Mr Vladimer Kokosadze, Mr Alexi Khitarishvili, Ms Nino Lelashvili and Ms Leila Dzhikurashvili, plus any tax that may be chargeable on the above amounts;

c) that, in respect of costs and expenses, the respondent State is to pay the applicants, within three months from the date on which the judgment becomes final according to Article 44 § 2 of the Convention, EUR 10,000 for Mr Carbonneau, EUR 750 for Mr Chabashvili, EUR 773 for Mr Burns and EUR 580 for

Mr Alivizatos, to be converted into Georgian laris at the rate applicable on the date of settlement, plus any tax that may be chargeable on the above amounts;

d) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amounts at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;

7. Dismisses the remainder of the claim for just satisfaction.

(Omissis)

SVYATO-MYKHAYLIVSKA PARAFIYA C. UCRAINA⁷⁰
14 giugno 2007 – Sez. I – Ric. 77703/01
Pres. Lorenzen, Botoucharova, Jungwiert, Butkevych, Tsatsa-Nikolovska,
Maruste, Villiger

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione dell'art. 9; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 6.1

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(Omissis)

THE FACTS

5. The applicant association, the Svyato-Mykhaylivska Parafiya (“the Parish”) of the Ukrainian Orthodox Church of the Kyiv Patriarchate “Church of 1,000 years of Baptisms in the Kyivan Rus” in the Darnytsky District of Kyiv, is a religious group. On 6 October 2000 it had 29 members, a figure which had increased to 30 by 2005 according to information provided by its representative on 9 February 2005. All the members sit on the Parishioners' Assembly. The head of the applicant association is Mr Volodymyr Makarchykov.

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

A. The functioning of the Parish prior to the decision to change denomination

6. On 5 April 1989 a group of 25 people, including the head of the Parish, decided to form a religious association under the auspices of the Russian Orthodox Church. On the same date they decided to build a church and name it the “Svyato-Mykhaylivska Church of 1,000 years of Baptisms in the Kyivan Rus”. The group lodged a request to register the association with the Religious Affairs Council at the Cabinet of Ministers (Рада з питань релігій при Кабінеті Міністрів) and the State Executive Committee.

7. On 22 February 1990 the Religious Affairs Council registered the group as a religious association of the Russian Orthodox Church in the Darnytsky District of Kyiv (the “religious association”).

8. On 26 February 1990 the Kyiv City Council informed Mr Makarchykov that the religious association had been granted permission to build a church for the use of its members.

9. On 4 March 1990 the religious association approved its statute and elected its governing bodies (the Parishioners' Assembly, Parishioners' Council and the Supervisory Board). It decided to admit twelve new members to the Parishioners' Assembly and to elect six of its members to the Parishioners' Council and the Supervisory Board. Mr Makarchykov was elected as a member of the Parishioners' Council and became its chairman.

10. On 29 March 1990 the Religious Affairs Council registered changes to the governing bodies of the religious association. Mr Makarchykov was registered as its chairman, F.L.E. as deputy chairman and O.L.V. as a treasurer of the religious association. The Council also registered the changes to the composition of the Supervisory Board.

(Omissis)

B. The Parishioner's Assembly resolution of December 1999 to change denomination

23. On 24 December 1999 the Parishioners' Assembly, with 21 of its 27 members present, decided to withdraw from the jurisdiction and canonical guidance of the Moscow Patriarchate and to accept that of the Kyiv Patriarchate. The following 6 members of the Assembly were not present during the meeting

⁷⁰ *Fattispecie*: la Chiesa ricorrente lamentava un'illecita ingerenza dello Stato per esserle stata negata la (ri-)registrazione dopo che la stessa aveva deciso in modo autonomo di abbandonare la guida del Patriarcato di Mosca per abbracciare quella del Patriarcato di Kiev.

and did not vote for a change of jurisdiction: Mr G.S., Mr G.V., Mr D.S., Mr K.V., Mr M.A. and Mr Sh.M. The Assembly gave authority to two members of the Assembly, Mr Makarchykov and Mr Sh.Ye., to lodge a request with the Head of the Kyiv City State Administration for the registration of the changes and amendments to the Parish's statute. The Assembly requested Archbishop Filaret of the Kyiv Patriarchate to approve the changes and amendments.

24. On 25 December 1999 and 10 January 2000 Archbishop Filaret declared the Parish a part of the Kyiv Patriarchate. He also appointed Mr Pavlo Osnovyanyenko as a prior and spiritual counsellor of the Parish.

25. On 27 December 1999 Mr Makarchykov and Mr Ye.Sh. lodged an application with the Kyiv City State Administration to register the amendments to its statute as a result of the change of denomination.

26. On 28 December 1999 Mr Makarchykov signed a contract on behalf of the Parish with a private contractor "Khades" to ensure the security of the church premises and the partly-constructed new church.

C. Events in January and February 2000

27. The applicant association alleges that on 1 January 2000 the church premises were taken over by approximately 150-200 clerics and lay people supporting the Moscow Patriarchate, who had arrived at the church in the evening. All the members of the Parishioners' Assembly signed a statement condemning this intrusion into their internal affairs by the representatives of another denomination. The construction work on the new church was also disrupted. According to the private firm responsible for security at the church officials of the Darnytsky District Department of the Interior had warned them not to intervene in the conflict.

28. On 2 January 2000 Archbishop Volodymyr of the Moscow Patriarchate authorised Archpriests Filaret (Lukyanchuk), V. Rusynka, M. Tereschuk and D. Grygorak and a lawyer of the Kyiv Metropolis, V.F. Volynets, to hold a meeting of the Parishioners' Assembly in the Svyato-Mykhaylivska Church.

29. On the same day, 309 supporters of the Moscow Patriarchate, who the applicant association alleged were from different churches in the city (although, according to the Government, 295 were active members of the Parish), held a meeting at which they passed a vote of no confidence in Mr Makarchykov as chairman of the Parishioners' Assembly and elected new governing bodies for the church. In particular, they elected a new Parishioners' Assembly composed of 19 members (the "New Assembly"), a treasurer and a supervisory board.

The Assembly also adopted the model statute for churches belonging to the Ukrainian Orthodox Church (Moscow Patriarchate). It approved a proposal from Archpriest Filaret (Lukyanchuk) of the Moscow Patriarchate to elect Father Nikolay (Mykola) as the Chairman of the Parishioners' Assembly. The minutes of the meeting of the Assembly were approved by the secretary of the Moscow Patriarchate, Archpriest V. Kosovsky, on 3 January 2000.

30. On 2 January 2000 the members of the original Parishioners' Assembly requested the Minister of the Interior, the Head of the Kyiv City State Administration, the General Prosecutor and other law-enforcement authorities to protect their church and property.

31. On 3 January 2000 the Deputy President of the Darnytsky District Court of Kyiv informed Mr Makarchykov that he should address his complaints concerning the confiscation of church property to the courts in accordance with Articles 137 and 138 of the Code of Civil Procedure. The Deputy President also advised that any criminal complaints concerning alleged offences had to be lodged with the police or prosecutor with territorial jurisdiction.

32. On 4 January 2000 Archbishop Filaret of the Kyiv Patriarchate publicly protested against the "seizure of the church" by representatives of the Moscow Patriarchate. In particular, he stated in letters to the Chairman of the Kyiv City State Administration, the Minister of the Interior, the General Prosecutor, the Head of the Kyiv Department of the Interior, the Human-Rights Ombudsman and the Chairman of the Parliament that the Parishioners' Assembly that had resolved to withdraw from the jurisdiction of the Moscow Patriarchate was the legitimate governing body of the Parish.

33. On 8 January 2000, 21 members of the original Parishioners' Assembly composed of 27 members held a meeting to discuss the events of 1-3 January 2000. They elected a Parishioners' Council with the following composition: Mr Makarchykov, Chairman; Mr Burtovy, Treasurer; and Mr Krasnook, Assistant to the Chairman. Mr Pavlo Osnovyanko was approved as a prior of the Parish, upon a proposal from the Kyiv Patriarchate. The Assembly elected the Supervisory Board and asked Archbishop Filaret to approve their decisions.

34. On the same date Archbishop Volodymyr of the Moscow Patriarchate informed the Kyiv City State Administration that the documents that had been submitted for registration of the change of de-

nomination were forged as the majority of the Parish members and its prior opposed the change of denomination to the Kyiv Patriarchate.

35. On 10 January 2000 Archbishop Filaret of the Kyiv Patriarchate issued a decree approving the composition of the original Parish governing bodies. He also confirmed that Mr Pavlo Osnovyanenko could serve as a prior of the Parish.

36. On 10 and 14 January 2000 two private individuals, Ms A.M.I. and Mr Z., sought membership of the original Parishioners' Assembly following their decision of 24 December 1999 on the change of denomination.

37. On 11 January 2000 the State Tax Inspectorate found a number of infringements of economic regulations by the former managers of the Parish.

38. On 12 January 2000 a group of 9 members of the Ukrainian Parliament (Verkhovna Rada) lodged complaints with the President of Ukraine seeking his support in resolving the dispute between the Kyiv and Moscow Patriarchates over the church premises and the decision of its members to change denomination.

39. On 16 January 2000 the Darnytsky District Police Department in Kyiv prohibited access to the church or other Parish property until a court had ruled on the change of denomination. Thereafter, the church premises and its property were guarded by the police.

40. On 15 January 2000 the Registry of the Moscow Patriarchate informed the State Religions' Department that the denomination had been changed as a result of Mr Makarchykov's involvement in financial fraud. It also stated that the Parishioners' Assembly was illegitimate as it had been convened in violation of Article 2.1 of the statute. Moreover, membership of the Parish was not based on observance of the prior's canonical guidance, contrary to Article 2.12 of the statute, as Mr Makarchykov had influenced decisions not to accept new members who were not loyal to him. The Registry added that the change of denomination was contrary to the current statute of the Parish and the Moscow Patriarchate's internal regulations, including the recommended model statutes (типовий статут парафії Української православної церкви) for religious associations within the Moscow Patriarchate.

41. Between 17 and 31 January 2000 the Parish members and the Archbishop of the Kyiv Patriarchate lodged a series of formal complaints with a member of parliament (V.P. Nechyporuk), the Committee on Organised Crime, the Minister of the Interior and the Prosecutor of Kyiv asking them to take action to prevent the police, who, they said, supported the Moscow Patriarchate, unlawfully interfering in Parish affairs.

42. On 21 January 2000 the Kyiv City State Administration refused to register the amendments, according to the request of 24 December 1999 (see paragraph 23 above), on the grounds that they contravened Article 2.5 of the Parish statute, in that the documents submitted for registration had not been signed by the prior and the Chairman of the Parishioners' Assembly.

43. On 29 January 2000 the Parishioners' Assembly, composed of 22 members, condemned the actions of the Moscow Patriarchate in relation to their Parish and its property. They decided to file complaints with the law-enforcement authorities to ensure protection from its unlawful interference with their activities.

44. On 31 January 2000 the President of the original Parishioners' Assembly Mr Makarchykov complained to the Darnytsky District Prosecutor about the interference in the activities of the Parish. In particular, he alleged that the Moscow Patriarchate and the police had failed to comply with the resolution of 16 January 2000 prohibiting access to all the premises of the Parish until the case had been resolved by a court.

45. On 31 January 2000 the prior of the Parish and the Chairman of the original Parishioners' Assembly lodged a second request for the registration of changes and amendments to the statute of the Parish with the Kyiv City State Administration. The Assembly again informed the Kyiv City State Administration that on 8 January 2000 it had decided that Mr Pavlo Osnovyanenko would be its prior and Mr Makarchykov its chairman and that both had power under the statute to sign documents on behalf of the Parish. No response was received to this request.

46. On 3 February 2000 the Kyiv City Council established a committee composed of four of its members (deputies of the Council K.Y.G., D.D.G., O.P.K. and V.O.B.) and the Head of the Department of Religious Affairs of the Kyiv City Council to examine the conflict over the Svyato-Mykhaylivska Parish.

47. On 8 February 2000 the Head of the Darnytsky District Police Department in Kyiv warned Mr Makarchykov that he would be prosecuted if he continued to incite laymen to occupy the church and to confront the supporters of the Moscow Patriarchate.

48. On 9 February 2000 Mr Makarchykov lodged fresh complaints with the Darnytsky District Police Department asking them to institute criminal proceedings against unlawful occupiers of the church

premises and those responsible for denying him access to the premises or to his personal belongings in the church.

49. On 14 February 2000 the Kyiv Patriarchate certified that the Parish had been within the Patriarchate since 25 December 1999.

D. Court proceedings against the decision refusing registration

(Omissis)

THE LAW

(Omissis)

III. THE ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION

A. General principles enshrined in the Court's case-law

112. The Court recalls that while religious freedom is primarily a matter of individual conscience, it also implies, *inter alia*, freedom to “manifest [one's] religion” alone and in private or in community with others, in public and within the circle of those whose faith one shares. Since religious communities traditionally exist in the form of organised structures, Article 9 must be interpreted in the light of Article 11 of the Convention, which safeguards associative life against unjustified State interference.

113. Seen from this perspective, the right of believers to freedom of religion, which includes the right to manifest one's religion in community with others, encompasses the expectation that believers will be allowed to associate freely, without arbitrary State intervention. The State's duty of neutrality and impartiality, as defined in the Court's case-law, is incompatible with any power on the State's part to assess the legitimacy of religious beliefs (see *Metropolitan Church of Bessarabia*, cited above, §§ 118 and 123; and *Hasan and Chaush v. Bulgaria* [GC], no. 30985/96, § 62, ECHR 2000-XI).

114. The Court reiterates that the list of exceptions to freedom of religion and assembly, as contained in Articles 9 and 11 of the Convention, is exhaustive, they must be construed strictly and only convincing and compelling reasons can justify restrictions. The States have only a limited margin of appreciation in these matters (see *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, nos. 29221/95 and 29225/95, § 84, ECHR 2001-IX).

115. As has been stated many times in the Court's judgments, by virtue of the wording of the second paragraph of Article 11, and likewise of Article 9 of the Convention, an interference can be justified if it is “prescribed by law” and “in accordance with the law”, as the impugned measures must not only have some basis in domestic law, but also refer to the quality of the law in question, which must be sufficiently accessible and foreseeable as to its effects, that is formulated with sufficient precision to enable the individual – if need be with appropriate advice – to regulate his conduct (see *Larissis and Others v. Greece*, judgment of 24 February 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-I, p. 378, § 40; and *Metropolitan Church of Bessarabia*, cited above, § 109).

116. The Court further notes that the interference must be “necessary in a democratic society” (see *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, judgment of 30 January 1998, Reports 1998-I, §§ 43-45; and *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* [GC], nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98, §§ 86-89, ECHR 2003-II). Any interference must correspond to a “pressing social need”; thus, the notion “necessary” does not have the flexibility of such expressions as “useful” or “desirable” (see *Gorzelik*, cited above, §§ 94-95, with further references).

117. In addition, one of the means of exercising the right to manifest one's religion, especially for a religious community, in its collective dimension, is the possibility of ensuring judicial protection of the community, its members and its assets, so that Article 9 must be seen not only in the light of Article 11, but also in the light of Article 6 (see *Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova*, no. 45701/99, § 118, ECHR 2001-XII).

118. The Court will, therefore, examine the aforementioned elements in turn. Additionally, it must satisfy itself whether the State sufficiently ensured judicial protection of the religious community concerned.

B. Whether there was interference with the applicant association's rights

1. The parties' submissions

119. The Government stated that they had not interfered with the affairs of the applicant association, which had acted without any control or supervision on the part of the State. Moreover, in refusing to register the changes and amendments to the statute of the Parish the domestic authorities had been guided by the domestic legislation and the provisions of the statute, which was adopted by the Parish itself. The State had not taken any active steps to force the community to join one Patriarchate or the other. Nor had the actions of the State concerned the religious group's leader, Mr Makarchykov.

120. The applicant association stated that its right to change religious orientation, as guaranteed by Article 9 of the Convention, had been interfered with. There had been interference with its freedom of religion as the State had refused to register the changes and amendments to its statute for no legitimate reason as all the conditions for making the changes and amendments were met. Furthermore, the applicant association had been prevented from using the church premises it had built for its religious ceremonies and even from using its chosen name.

2. Court's assessment

121. The Court has consistently stated that a refusal by the domestic authorities to grant the status of a legal entity to an association of believers amounts to an interference with the right to freedom of religion under Article 9 of the Convention (see Metropolitan Church of Bessarabia, cited above, § 105) and to freedom of association (see Gorzelik, cited above, §§ 52 et seq., and Sidiropoulos, cited above, §§ 31 et seq.). The believers' right to freedom of religion encompasses the expectation that the community will be allowed to function peacefully, free from arbitrary State intervention (see Hasan and Chaush v. Bulgaria [GC], no. 30985/96, § 62, ECHR 2000-XI).

122. With regard to the Government's statement that there was no legal requirement to register the religious group and thus no interference took place in relation to refusal to register changes to the statute of the religious association at issue as the applicant association could function without registration, the Court notes that section 7 of the Act did indeed permit religious groups to operate without legal registration and thus without legal personality. However, the domestic legislation restricted the legal capacity of unregistered religious groups, who were not authorised to perform a number of acts, including certain acts directly related to their religious activities (see paragraphs 83 – 84 and 90 - 91 above).

123. The Court considers that in circumstances where a religious organisation is in apparent conflict with the leadership of the church to which it is affiliated (see paragraphs 17 – 21 and 23 above) and is obliged to amend its statute and register the amendments or risk being excluded from a legal entity originally created by it, required an extremely sensitive, neutral approach to the conflict on the part of the domestic authorities. It concludes that the refusal of the Kyiv City State Administration to register the changes and amendments the applicant association's statute, as upheld by the Kyiv City Court and the Supreme Court (see paragraphs 42 and 50–52 above), constituted an interference with the applicant association's right to freedom of religion under Article 9 of the Convention, taken alone or read in the light of Article 11. In particular, the Court notes that by this interference the domestic authorities restricted the ability of the religious group concerned, which had no legal entity status, to exercise the full range of religious activities and activities normally exercised by registered non-governmental legal entities (see paragraphs 83 – 84 and 90 - 91 above). It also prevented it from joining the Kyiv Patriarchate as an independent religious group administering the affairs of a church it had built and been accustomed to worship in.

124. The Court must now determine whether such interference satisfied the requirements of paragraph 2 of these provisions, that is whether it was “prescribed by law”, pursued one or more legitimate aims and was “necessary in a democratic society” (see, among many other authorities, Metropolitan Church of Bessarabia, cited above, § 106).

C. Whether the interference was prescribed by law

1. The parties' submissions

125. The Government submitted that the interference was lawful. In particular, they noted that the Ukrainian legislation contained certain requirements as to the statutes of religious organisations. These requirements were of a general nature and formulated in such a way as to avoid State interference with religious freedom. The Government referred, in particular, to section 12 of the Freedom of Conscience and Religious Organisations Act (hereinafter the “Act”), which had particular requirements concerning the statutes of religious organisations. It was because of the failure of these documents to comply with the applicant association's statute that the Kyiv City State Administration had refused to register the amendments (see paragraph 42 above).

126. The applicant association disagreed. In particular, it stated that the documents submitted for registration complied with the requirements of the statute, including those specified in Articles 6.1 and 6.2 (see paragraph 14 above). It further noted that the refusal to register the changes was unlawful.

2. The Court's assessment

127. The Court reiterates that a “law” must be formulated with sufficient precision to enable the citizen to foresee, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may entail (see, for example, *Rekvényi v. Hungary* [GC], no. 25390/94, § 34, ECHR 1999-III; and *Ukrainian Media Group v. Ukraine*, no. 72713/01, § 48, 29 March 2005). The degree of precision depends to a considerable degree on the content of the instrument at issue, the field it is designed to cover, and the number and status of those to whom it is addressed (see *Groppera Radio AG and Others v. Switzerland*, judgment of 28 March 1990, Series A no. 173, p. 26, § 68).

128. In addition, there must be a measure of legal protection in domestic law against arbitrary interferences by public authorities with the rights safeguarded by the Convention. It would be contrary to the rule of law for the legal discretion granted to the executive in areas affecting fundamental rights to be expressed in terms of an unfettered power. Consequently, the law must indicate the scope of any such discretion conferred on the competent authorities and the manner of its exercise with sufficient clarity, having regard to the legitimate aim of the measure in question, to give the individual adequate protection against arbitrary interference (see, among many other authorities, *Amann v. Switzerland* [GC], no. 27798/95, ECHR 2000-II, §§ 55 and 56; *Rotaru v. Romania* [GC], no. 28341/95, ECHR 2000-V, §§ 55-63).

129. The Court considers that the interference with the applicant association's rights was prescribed by law, within the meaning of Article 9 § 2 of the Convention, as it was based on the provisions of section 15 of the Act. It is also of the opinion that this provision was sufficiently accessible.

130. As to “foreseeability” of the law, as applied to the present case, the Court considers that this requirement compelled the respondent State to enact legal provisions that listed in detail all the possible reasons and grounds for refusing to register changes and amendments introduced to the statutes of religious associations (see paragraphs 86 – 89 above). It notes that section 15 of the Act mentioned only one vague reason for refusal to register a religious association or changes to it: if “the statute of a religious organisation or its activity contravenes existing legislation”. Moreover, section 15 of the Act required the registering body to give reasons for a refusal to register a religious association or its statute (see paragraph 83 above). However, the Act did not specify how detailed this reasoning should be or whether the reasoning should refer only to the textual incompatibility of the Statute with the provisions of the law or substantive incompatibility of the aim and activities of the religious association with the requirements of the law. Thus, the Court finds it doubtful whether the provision at issue was “foreseeable” and provided sufficient safeguards against arbitrariness, not able to prevent possible abuse by the State registration body, which had unfettered discretionary powers in registration matters.

131. However, the Court further considers that the issue of “quality of the law” should be seen in the context of the circumstances of the present case, being closely linked with legitimate aim of the interference and its “necessity in a democratic society”. These elements must therefore be discussed below and a conclusion reached as to whether there had been a violation of the aforementioned provisions.

D. Whether the interference pursued legitimate aim and was necessary in a democratic society

1. Legitimate aim

132. The Court notes that under Articles 9 § 2 and 11 § 2 of the Convention exceptions to freedom of religion and association must be narrowly interpreted, such that their enumeration is strictly exhaustive and their definition is necessarily restrictive (see, *mutatis mutandis*, *Sidiropoulos and Others v. Greece*, judgment of 10 July 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-IV, , § 38). Legitimate aims exhaustively listed in this provision include: the interests of public safety, the protection of public order, health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others (see paragraph 114 above).

133. In the Government's view, the refusal to register the changes to the statute served a legitimate aim, namely the protection of the rights of the majority of the religious group, who were also laymen and clerics of the Parish. The Government reiterated that the decision to change the denomination was taken by a minority of the Parish members – 21 out of a total of about 300 – who sought to impinge on the religious rights of the majority of the religious group. Further, once they had decided to join the Kyiv Patriarchate, the minority group could have established a different religious group within that Patriarchate and registered its statute under the auspices of another denomination, eventually becoming a legal entity affiliated to its chosen church. The applicant association had thus had every opportunity to freely exercise

their right to manifest their religion, even without registration, and to enjoy their freedom of association, and the State had in no way interfered with those rights. Also, the members of the minority group could have stayed with the officially registered Parish and continue to manage its church affairs.

134. The applicant association submitted that the interference did not pursue a legitimate aim, as required by Article 9 § 2 of the Convention. In particular, a distinction had to be drawn between the members of the Parish and laymen, who attended religious ceremonies, but never participated in the management of church affairs or meetings of the Parishioners' Assembly. The laymen had never asked to become members of the Parish. In particular, the composition of the applicant association had been virtually unchanged since 1989, with the governing body – the Parishioners' Assembly – consistently having between 22 and 30 members. The Assembly had always complied with Article 2.12 of the statute when admitting new members.

135. The applicant association further stated that the Government had tried to substitute the real Parish with its previously non-existent clone composed of persons who had never belonged to the Parish, but had been compelled by Moscow Patriarchate representatives to participate in the “general assembly of the Parish” in January 2000 to force the original members of the Parish out and to prevent the transfer of the church and the religious association to the Kyiv Patriarchate. Under the statute (see paragraph 14 above) new members could only be admitted in accordance with the conditions specified in it (see Article 2.12 of the statute) and on a majority vote of the Parishioners' Assembly (Article 2.1). The applicant association therefore considered that it had been unlawfully expelled from the church it had previously occupied and managed.

136. Having regard to the circumstances of the case and the reasoning of the domestic courts, which upheld refusal of the Kyiv City State Administration to register changes and amendments to the statute, the Court considers that the interference complained of essentially pursued a legitimate aim under Article 9 § 2, namely protection of public order and safety and the rights of others.

2. Whether the interference was “necessary in a democratic society”

137. The Court notes at the outset that it is true that in a democratic society it may be necessary to place restrictions on freedom of religion to reconcile the interests of the various religious groups (see *Kokkinakis v. Greece*, judgment cited above, pp. 17 and 18, §§ 31 and 33). However, the list of these restrictions, as contained in Articles 9 and 11 of the Convention, is exhaustive and they are to be construed strictly, within a limited margin of appreciation allowed for the State and only convincing and compelling reasons can justify restrictions on that freedom. Any such restriction must correspond to a “pressing social need” and must be “proportionate to the legitimate aim pursued” (see, among others, *Wingrove v. the United Kingdom*, judgment of 25 November 1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-V, p. 1956, § 53).

138. The Court's task is thus to determine whether the refusal to register changes and amendments to the statute of the applicant association were justified in principle and were proportionate to the legitimate aim pursued. In order to do so the Court must look at the interference complained of in the light of the case as a whole and determine whether it was “proportionate to the legitimate aim pursued” and whether the reasons adduced by the national authorities to justify it are “relevant and sufficient”. In so doing, the Court has to satisfy itself that the national authorities applied standards which were in conformity with the principles embodied in the Convention and, moreover, that they based their decisions on an acceptable assessment of the relevant facts (see *United Communist Party of Turkey*, cited above, § 47, and *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) and Ungureanu v. Romania*, no. 46626/99, § 49, ECHR 2005-I (extracts)).

139. In this relation the Court observes that the grounds given by the domestic authorities for refusing registration of the applicant association were not consistent. Although the Kyiv City State Administration initially referred to Article 2.5 of the statute (see paragraph 42 above), this alleged defect in the documents submitted for registration was not the main ground for refusing the applicant association's re-registration in the subsequent judicial decisions (see paragraphs 50 - 52 above). In particular, the first-instance court found that the Parishioners' Assembly held on 24 December 1999 had invalid composition as it did not comprise all the members of the Parish (see paragraph 51 above) and the Supreme Court further ruled that the requirements of the statute regarding fixed membership were incompatible with the Act (see paragraph 52 above).

140. Thus, the Court considers it necessary to examine these three main reasons for refusing the applicant association's re-registration in turn and to test them against the criteria mentioned above (see paragraph 138 above).

i. Compliance with Article 2.5 of the statute

141. The Court observes that the applicant association's registration was originally refused on the basis of Article 2.5 of the statute, which provides that "all official Parish documents shall be signed by the prior and the chair of the Parishioners' Council". No other grounds were given by the Kyiv City State Administration to the applicant association (see paragraph 42 above).

142. The Court notes that it does not follow from Articles 6.1 and 6.2 of the statute (see paragraph 14 above) that the changes and amendments submitted to the State authorities for registration had to be signed by the prior and the chairman of the Parishioners' Assembly. It was clearly stated in Articles 6.1 and 6.2 of the statute and section 14 of the Act that changes and amendments were to be submitted in the same manner as documents produced on the initial registration of the association.

143. Furthermore, even supposing that the requirements of Article 2.5 of the statute were not satisfied, the Court notes that at the material time the position of prior was vacant as the prior proposed by the Moscow Patriarchate had not been approved by the Parishioners' Assembly (see paragraphs 20 – 21 above), in which the power to appoint a prior was vested by virtue of under Article 2.2 of the statute (see paragraph 14 above). Moreover, on 31 January 2000 the Parishioners' Assembly informed the registration body of the appointment of Mr Pavlo Osnovyanenko, who had been proposed by the Kyiv Patriarchate, as its prior. This information appears to have been disregarded by the Kyiv City State Administration, which did not reply to the second request for registration by the applicant association (see paragraph 45 above).

144. The Court notes that the interpretation given by the domestic authorities to the wording of Article 2.5 of the statute does not reflect its provisions or those of Articles 6.1 and 6.2 of the statute. It follows that the arguments advanced by the Kyiv City State Administration for refusing to register the changes and amendments to the statute were neither "relevant nor sufficient".

ii. The finding that the Parishioners' Assembly held on 24 December 1999 was illegitimate as it did not comprise all the members of the Parish

145. The Court observes that section 7 of the Freedom of Consciousness and Religions Act gave no clear definition of a "religious organisation" (релігійні організації). Section 8 also defined religious groups (релігійні групи) as local level religious organisations (see paragraph 83 above) composed of "believers of the same religion or religious cult, who voluntarily united for the purposes of satisfying their religious needs". Contrary to the findings of the domestic courts, Sections 7 and 8 of the Act did not specify that a religious group had to be composed of all persons or all believers attending religious services of a particular church. Furthermore, there is a clear inconsistency in the domestic law as to what constitutes a "religious organisation" and what constitutes a "religious group", or whether they have the same meaning, the only difference between the two being the local status of a "religious group" and the lack of any requirement for its official registration under the Act. Moreover, under section 14 of the Act a "religious group" can become a "registered religious organisation" if a minimum of 10 citizens of Ukraine who have reached the age of majority request its registration with the local State administration.

146. Furthermore, section 8 of the Act did not place any restrictions on or prevent a religious organisation from determining at its own discretion the manner in which it would decide whether to admit new members, the criteria for membership and the procedure for electing its governing bodies. For the purposes of Article 9 of the Convention, read in the light of Article 11, these were private-law decisions, which should not be susceptible to interference by State bodies, unless they interfere with the rights of others or the restrictions specified in Articles 9 § 2 and 11 § 2 of the Convention. In other words, the State cannot oblige a legitimately existing private-law association to admit members or exclude existing members. Interference of this sort would run counter to the freedom of religious associations to regulate their conduct and to administer their affairs freely. The Court must therefore examine the regulations contained in the statute as to membership of the Parish and the factual circumstances of the case.

147. It notes at the outset that the applicant association was created in April 1989 and until January 2000 was continuously composed of some 20 to 30 members (see paragraphs 11 and 22 above). At present it is still composed of 30 members (see paragraph 5 above). Furthermore, under Article 1.1 of the statute (see paragraph 14 above), the Parish is a religious group composed of secular priests, church ministers and laymen. In other words, this Article refers to those who were generally eligible for membership of the Parish. However, under Article 2.1 the highest governing body of the Parish was the Parishioners' Assembly, composed of the founding members and those admitted after the establishment of the Parish, on the conditions specified in Article 2.12 from among those generally eligible for membership of the Parish. The Court considers, therefore, that the Parish's internal organisation was clearly defined in the statute. The domestic authorities, including the courts, disregarded this internal structure of the Parish as a private-law association, stating the religious group concerned was a mere

minority of the “permanent members of the religious group” composed of some 300 people, who were not invited to attend the meeting of the Parishioners' Assembly, even though they were part of the group.

148. However, it is not for the Court to substitute its own view for that of the relevant national authorities, by deciding how many members belonged to the Parish or calculating how many of them wished to change its denomination. The Court's task, as mentioned above, is to review the decisions the domestic authorities took in the exercise of their discretion and in accordance with the criteria mentioned above (see paragraph 138 above).

149. The Court notes that both the Kyiv City Court and the Supreme Court ignored the internal regulations of the Parish, and the history of the Parish administration from 1989 to 2000 and based their findings on an unclear reference in section 8 of the Act as to what constituted a “religious group” and to arguably analogous meanings of the words “parish”, “group”, “general assembly” and “parishioners' assembly”. It accordingly finds that the Kyiv City Court's refusal to order the registration of the changes and amendments that had been made to the statute was based on reasoning that was not “relevant or sufficient”.

iii. The requirement of “fixed membership”

150. The Court reiterates that religious associations are free to determine at their own discretion the manner in which new members are admitted and existing members excluded. The internal structure of a religious organisation and the regulations governing its membership must be seen as a means by which such organisations are able to express their beliefs and maintain their religious traditions. The Court points out that the right to freedom of religion excludes any discretion on the part of the State to determine whether the means used to express religious beliefs are legitimate (see *Hasan and Chaush*, cited above, § 78; and *Manoussakis and Others v. Greece*, judgment of 26 September 1996, Reports 1996-IV, § 47).

151. The Court considers that the conclusions contained in the Supreme Court's ruling of 21 April 2000 that the requirement of “fixed membership” of a religious organisation was not laid down by legislation and that “parishioners' assembly” and “general assembly of a religious group” had analogous meanings so that the rights of the majority of the religious group and their right to exercise their religion were infringed, were neither “relevant and sufficient”.

E. Overall conclusions

152. In the light of the foregoing and conclusions reached with regard to different reasons for refusal to register changes to the statute (see paragraphs 144, 149 and 151 above), the Court considers that the interference with the applicant association's right to freedom of religion was not justified. It also considers that the lack of safeguards against arbitrary decisions by the registering authority were not rectified by the judicial review conducted by the domestic courts, which were clearly prevented from reaching a different finding by the lack of coherence and foreseeability of the legislation. In summary, there has therefore been a violation of Article 9 of the Convention, read in the light of Articles 6 § 1 and 11 of the Convention.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Rejects the Government's objections as to the admissibility of the application;
2. Declares the complaint concerning Articles 6 § 1 and 9 of the Convention admissible and the remainder of the application inadmissible;
3. Holds that there has been a violation of Article 9 of the Convention;
4. Holds that there is no need to examine the complaint under Article 6 § 1 of the Convention.

(Omissis)

FOLGERØ E ALTRI C. NORVEGIA⁷¹
29 giugno 2007 – Grande Camera – Ric. 15472/02
Pres. Costa, Wildhaber, Rozakis, Zupančič, Lorenzen, Tulkens, Bîrsan, Vajić,
Tsatsa-Nikolovska, Kovler, Zagrebelsky, Steiner, Borrego Borrego, Hajiyev,
Spielmann, Jebens, Ziemele

* * *

Dispositivo:

- 9 voti contro 8: violazione dell'art. 2 Prot. 1
- unanimità: non necessità di esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 14 in combinato disposto con gli artt. 8, 9 e 2 Prot. 1

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: Wildhaber, Zupančič, Lorenzen, Bîrsan, Kovler, Steiner, Borrego Borrego, Hajiyev, Jebens

* * *

(*Omissis*)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

7. The present application was lodged by parents, who are members of the Norwegian Humanist Association (Human-Etisk Forbund), and their children, who were primary school pupils at the time of the events complained of in the present case: Mrs Ingebjørg Folgerø (1960), Mr Geir Tyberø (1956) and their son Gaute A. Tyberø (1987); Mrs Gro Larsen (1966), Mr Arne Nytræ (1963) and their two sons Adrian Nytræ (1987) and Colin Nytræ (1990); Mrs Carolyn Midsem (1953) and her son, Eivind T. Fosse (1987). Initially the Association had also joined the application, but it subsequently withdrew.

8. On 26 October 2004 the Court struck the application out in so far as it concerned the Association and declared the application inadmissible on grounds of non-exhaustion in respect of the applicant children (for which reason, the term “applicants” used elsewhere in the present judgment refers to the applicant parents). The Court moreover observed that, while the applicant parents had complained under the Convention in particular about the absence of a right to full exemption from the KRL subject (see paragraph 16 below), they had also challenged before the Court the limited possibilities and the modalities for obtaining partial exemption. However, as can be seen from the Supreme Court's judgment, the applicant parents' lawsuit and appeal to the Supreme Court had been directed against the KRL subject and its implementation generally. The Supreme Court found no ground for determining whether the teaching of the appellants' children had occurred in a manner which violated the relevant human rights treaties. In the light of the foregoing, the Court found that the applicant parents had failed to exhaust domestic remedies as required by Article 35 § 1 of the Convention in respect of their complaint about the possibilities and modalities for obtaining partial exemption from the KRL subject and declared this part of the parents' application inadmissible.

In its subsequent decision on admissibility of 14 February 2006 the Court held that, in its examination of the issue regarding full exemption, the above limitations on the scope of the case that followed from the decision of 26 October 2004 did not prevent it from considering the general aspects of the partial exemption arrangement, notably in the context of the parents' complaint under Article 14 of the Convention.

⁷¹ *Fattispecie*: i ricorrenti ritenevano che il rifiuto delle autorità scolastiche pubbliche di accordare l'esonero totale dei loro figli dall'insegnamento di «*Cristianesimo, Religione e Filosofia*» integrasse una violazione del loro diritto a educarli in conformità delle proprie convinzioni religiose e filosofiche.

Bibliografia essenziale: BELGIORNO DE STEFANO, M. G., *L'insegnamento della religione sotto il controllo della Corte Europea dei Diritti umani*, in *St. Ch.*, giugno 2008, spec. pp. 10 ss.; RINGELHEIM, J., *Athéisme et liberté de conscience en droit international des droits de l'homme*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2011, 1, pp. 33 ss.

A. Factual background to the present case

9. Norway has a State religion and a State Church, of which 86% of the population are members. Article 2 of the Constitution provides:

“Everyone residing in the Kingdom shall enjoy freedom of religion.

The Evangelical Lutheran Religion remains the State's official religion. Residents who subscribe to it are obliged to educate their children likewise.”

10. Instruction in the Christian faith has been part of the Norwegian school curriculum since 1739. From 1889 onwards members of religious communities other than the Church of Norway were entitled to be exempted in whole or in part from the teaching of the Christian faith.

1. The former Compulsory School Act 1969

11. In connection with the enactment of the former Compulsory School Act 1969 (lov om grunnskolen, 13 June 1969 no. 24, hereafter referred to as “the 1969 Act”), Parliament decided that teaching of the Christian faith should be dissociated from the baptismal instruction of the Church and aimed at teaching the main content of the history of the Bible, the principal events in Church history and basic knowledge of the Evangelical Lutheran Faith for children (section 7(4) of the Act).

12. Under the “Christian object clause” (den kristne formålsparagraf) in section 1 of the Act:

“Primary school shall, with the understanding and co-operation of the home, assist in giving pupils a Christian and moral education and in developing their abilities, spiritual as well as physical, and giving them good general knowledge so that they can become useful and independent human beings at home and in society.

School shall promote spiritual freedom and tolerance, and place emphasis on creating good conditions for co-operation between teachers and pupils and between the school and the home.”

13. Teachers were required to teach in accordance with the Evangelical Lutheran faith (section 18(3), added in 1971).

14. In accordance with section 12 (6) of the 1969 Act, children of parents who were not members of the Church of Norway were entitled, upon the parents' request, to be exempted in whole or in part from lessons on the Christian faith. Pupils who had been exempted could be offered alternative lessons in philosophy.

2. Reform

15. Between 1993 and 1997 a process of reform of compulsory primary and secondary school took place. In the spring of 1993 Parliament decided to bring the school starting age forward from the age of seven to six and the next spring it extended compulsory school attendance from nine to ten years. A new curriculum was presented to Parliament. The majority of the Parliamentary Committee for Church Affairs, Education and Research proposed that Christianity, other religions and philosophy be taught together. It emphasised the importance of ensuring an open and inclusive school environment, irrespective of the pupils' social background, religious creed, nationality, sex, ethnic group or functional ability. School should be a meeting place for all views. Pupils having different religious and philosophical convictions should meet others and gain knowledge about each other's thoughts and traditions. School should not be an arena for preaching or missionary activities. It was noted that since 1969 teaching of the Christian faith had been dissociated from the State Church's baptismal instruction. The subject should give knowledge and insight but should not be a tool for religious preaching. The Committee's majority further considered that guidelines for exemptions should be worked out in order to achieve a uniform practice and that minority groups should be consulted. Exemptions should be limited to parts of the subject, especially material of a confessional character and participation in rituals.

16. Subsequently, a white paper (St.meld. nr. 14 for 1995-1996) on Christianity, Religion and Philosophy (kristendomskunnskap med religions- og livssynsorientering, hereafter referred to as “the KRL subject”) was presented, in which the Ministry of Church Affairs, Education and Research (Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet; as from 1 January 2002 Utdannings- og forskningsdepartementet – hereafter “the Ministry”) indicated the following guidelines for making exemptions:

“No pupil should feel that being exempted is unpleasant or stigmatising;

No pupil should be pressurised to stand out as a representative of a specific philosophy of life and the school should therefore display great caution in class or at the school in its handling of a request for exemption;

It should not be automatic for certain pupils to be exempted from certain parts of the syllabus;

If the circumstances lend themselves to it and the parents/pupil so wish, the background and reasons for an exemption can be taken up in the lessons.

An exemption does not mean a freedom to be ignorant..."

17. The majority of the above-mentioned parliamentary committee endorsed the curriculum in the main and pointed out that Christianity should form the central part of the subject (Innst.s.nr 103 for 1995-1996). It further stated:

"The majority would also underline that the teaching should not be value neutral. The aim that the teaching should not be preaching should never be interpreted to mean that it should occur in a religious/ethical vacuum. All teaching and education in our primary schools shall take the school's object clause as a starting point and, within this subject, Christianity, other religions and philosophy shall be presented according to their own special features. The subject should place emphasis on the teaching of Christianity."

18. A minority of one proposed that, for all primary school pupils, there should be a right to full exemption from the KRL subject and to alternative teaching.

19. In the course of preparing the amendments to the law, the Ministry commissioned Mr E. Møse, then a High Court Judge, to make an assessment of compulsory education in the KRL subject from the angle of Norway's obligations under public international law. In his report of 22 January 1997, he concluded:

"The object clause of the Primary School Act, whether taken alone or together with Article 2 of the Constitution and other special rules on the Church and schools, does not provide a basis for establishing that the teaching of Christianity under the new syllabus will of legal necessity become preaching, educative or influential in favour of the Evangelical Lutheran Religion. The legislature may choose to make provision for education in the form of preaching to pupils who are of this creed, but not to others. That would be inconsistent with our international obligations and Article 110c of the Constitution on the protection of human rights.

What emerges, from a legal point of view, from the somewhat unclear concept of 'confessional basis', is that a natural consequence of the State Church system is that the legislator lets instruction in religion or philosophy include the Evangelical Lutheran thoughts, not other forms of Christianity. The law on the new subject, which includes a part on Christianity, has opted for this. The solution has been opted for because the majority of the population in Norway is affiliated to this creed. It is evidently motivated by objective reasons. It cannot be ruled out by human rights treaties, provided that the teaching is otherwise pluralistic, neutral and objective."

20. As regards the issue of exemption from the KRL subject, Mr Møse stated:

"In the situation as it emerges I find that a general right of exemption would be the safest option. This would mean that international review bodies would not undertake a closer examination of thorny questions that compulsory education raises. However, I cannot say that a partial exemption would violate the conventions, provided that the operation of the system falls within the framework of the relevant treaty obligations. A lot would depend on the further legislative process and the manner of implementation of the subject."

21. Sections 7 and 13 of the 1969 Act were amended by an Act of 19 June 1997 (no. 83), with effect from 1 July 1997. The new provisions, plus an object clause similar to section 1 of the former 1969 Act, were subsequently included in sections 2-4 and 1-2 respectively of the Education Act 1998 (Lov om grunnskolen og den videregående opplæring av 17. juli 1998 nr. 61 – hereafter referred to as "the Education Act 1998"), which entered into force on 1 August 1999.

22. Section 1-2(1) provided:

"The object of primary and lower secondary education shall be, in agreement and cooperation with the home, to help give pupils a Christian and moral upbringing, to develop their mental and physical abilities, and to give them good general knowledge so that they may become useful and independent human beings at home and in society."

23. Section 2-4 read:

"Instruction in Christianity, Religion and Philosophy shall

(i) transmit thorough knowledge of the Bible and Christianity in the form of cultural heritage and the Evangelical Lutheran Faith;

(ii) transmit knowledge of other Christian communities;

(iii) transmit knowledge of other world religions and philosophies, and ethical and philosophical subjects;

(iv) promote understanding and respect for Christian and humanist values; and

(v) promote understanding, respect and the ability to maintain a dialogue between people with different perceptions of beliefs and convictions.

Instruction in Christianity, Religion and Philosophy is an ordinary school subject, which should normally bring together all pupils. The subject shall not be taught in a preaching manner.

A person who teaches Christianity, Religion and Philosophy shall take as a starting point the object clause in section 1-2 and should present Christianity, the different religions and philosophy from the standpoint of their particular characteristics. The same pedagogical principles shall apply to the teaching of the different topics.

A pupil shall, on the submission of a written parental note, be granted exemption from those parts of the teaching in the particular school concerned that they, from the point of view of their own religion or philosophy of life, consider as amounting to the practice of another religion or adherence to another philosophy of life. This may concern, inter alia, religious activities within or outside the classroom. In the event of a parental note requesting exemption, the school shall as far as possible seek to find solutions by facilitating differentiated teaching within the school curriculum."

24. From the travaux préparatoires it can be seen that the expression "religious activities" was meant to cover, for example, prayers, psalms, the learning of religious texts by heart and the participation in plays of a religious nature.

25. In accordance with a circular by the Ministry of 10 July 1997 (F-90-97), a parental note to the school requesting exemption should contain reasons setting out what they considered amounted to practice of another religion or adherence to another philosophy of life. The pupil should be granted an exemption after the parents had specified the reasons. If the request was rejected, the parents had a right of appeal to the State Education Office in the county concerned. The appeal was sent via the school, which then had an opportunity to alter its decision.

26. The requirement of giving reasons was further specified in a ministerial circular of 12 January 1998 (F-03-98), according to which no reasons were required for making an exemption from clearly religious activities. Beyond that, with regard to matters falling outside the main rule for making exemptions, stricter requirements applied in respect of reasons.

27. In connection with the preparation of the KRL subject, associations representing minority convictions expressed strong objections, notably that the subject was dominated by Evangelical Lutheran Christianity and contained elements of preaching. The Norwegian Humanist Association commented, inter alia, that the subject had a confessional basis (konfesjonsforankring) and that the possibility foreseen for obtaining exemption from only parts of the subject was inadequate. At its national congress in May 1997 the Association decided to invite Parliament to reject the Government's proposal to limit the right of exemption.

28. From the autumn of 1997 the KRL subject was gradually introduced into the primary school curriculum, replacing the subject of Christianity and philosophy of life. During the school year 1999-2000, the subject was introduced at all levels.

3. Evaluations of the KRL subject

29. On 18 October 2000 the Ministry issued a press release about the completion of two evaluation reports on the KRL subject, one entitled "Parents', pupils' and teachers' experiences with the KRL subject" (Foreldres, elevs og læreres erfaringer med KRL-faget), provided by Norsk Lærerakademi, the other entitled "A subject for every taste? An evaluation of the KRL subject" (Et fag for enhver smak? En evaluering av KRL-faget) by the Høgskulen i Volda and Diaforsk. Parliament had requested that a survey of the implementation of the exemption rules be prepared after a three-year period. Both reports concluded that the partial exemption arrangement was not working as intended and should therefore be thoroughly reviewed. The second report listed the following "Main conclusions":

"In this part of our report we have discussed whether there is accordance between KRL's intentions, principles and exemption schemes on the one hand and its practical implementation in schools nationwide on the other hand, and whether parental rights can be said to be ensured when the teaching and exemption scheme are organised the way they are. The perspective of parental rights, which is central to the project's mandate, has made it necessary to focus especially on the experiences various groups of parents have had with the subject and with the exemption scheme.

All things considered it should be said that the great majority of the parents we have been in contact with, who belong to the Church of Norway, are satisfied with the subject or have no strong opinions about it. However we have found powerful resistance to important aspects of the subject among other groups of parents. The lasting antipathy to the subject from parents belonging to religious/faith minorities means that KRL can hardly be said to integrate and include as intended.

The principal and empirical surveys provide grounds for the following main conclusions:

1) There is broad agreement among parents that it is important to have some common teaching in the subject concerning different religions and beliefs, but there is no agreement about

- what the contents and objectives of the common teaching should be;
- in which year the pupils should be taught about other religions than their own.

2) In practice some of the subject's intentions are ensured at all surveyed schools, but all the fundamental intentions are not ensured at any of them. Deficient implementation of central intentions underlying the subject can be explained by

- tensions in the subject description itself and between the various intentions underlying the subject, making it difficult to implement;

- lack of resources and problems with implementation presuppose changes at schools.

3) The current exemption scheme does not work so that parental rights are ensured in practice. This is due to the following reasons among others:-

- the information schools give about the exemption scheme is in many ways not suited to safeguard the possibility of exemption.;

- the information given about KRL classes is of too general a nature for parents to be able to notify their intention regarding an exemption. For example, information about working methods is hardly ever given. Besides, the lesson plans generally come too late for parents to have a practical opportunity of asking for an exemption;

- schools interpret the exemption regulations too restrictively compared with the clarifications given both by the Parliament and the Ministry. For instance, an exemption is often granted only in respect of those activities which are called “clearly religious activities”. Furthermore several schools report attitudes which give the impression that it is practically impossible to be granted an exemption;

- schools offer very little differentiated teaching to pupils who are to be exempted from parts of the subject, and pupils with an exemption mostly sit passively in the classroom;

- in addition, a number of parents from minority language backgrounds do not have the language competence necessary to exercise their rights even though they would like an exemption. In many cases this causes distrust in school - home relations. A considerable number of parents from minority backgrounds say they want full exemption but will not apply because they are afraid of a conflict with the school that may harm their children;

- the integration of themes and subjects helps KRL become invisible in the timetable so that in practice it is very difficult to ask for an exemption.

4) Changes should be made which still ensure some teaching for the whole class, while ensuring parental rights in practice. This only seems possible under certain conditions.

- Arrangements are made in order to facilitate teaching about the different religions and beliefs and promote dialogue and mutual respect in some tuition for the whole class. Efforts should probably be made to have flexible models that can be adjusted to the special conditions prevailing for lower primary, upper primary and lower secondary levels respectively in different parts of the country and for different groups of pupils;

- Considering the problems we can now see at several schools, it should be possible to provide for full exemption. This would be the safest solution in respect of international conventions and probably also the one that in the long run would be best suited to ensuring support and legitimacy for a subject that is focused on religion and belief.

We have established that the variations we have found in teaching in different parts of the country, at some schools and in different classes, give us reason to ask whether KRL was one or more than one new subject.”

B. Judicial proceedings brought by some of the applicants

(Omissis)

COMPLAINTS

51. The applicant parents complained that the refusal of the competent domestic authorities to grant children a full exemption from the KRL subject violated the parents' rights under the Convention. The children's compulsory attendance at religious instruction unjustifiably interfered with their parents' right to freedom of conscience and religion under Article 9 of the Convention. It further violated the parents' right under Article 2 of Protocol No. 1, second sentence, to ensure such education and teaching in conformity with their own religious and philosophical convictions.

52. In addition, the inconveniences resulting from the general aspects of the exercise of the right to partial exemption meant that non-Christian parents were faced with a greater burden than Christian parents, who had no reason for seeking an exemption from the KRL subject, which was designed in accordance with the premises of the majority. In their view this amounted to discrimination. Thus, there had also been a violation of Articles 8 and 9 of the Convention and Article 2 of Protocol No. 1, taken together with Article 14 of the Convention.

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 2 OF PROTOCOL NO. 1

53. The applicant parents complained both under Article 9 of the Convention and under the second sentence of Article 2 of Protocol No. 1 on account of the refusals by the domestic authorities to grant their children full exemption from the compulsory KRL subject dealing with Christianity, Religion and Philosophy taught during the ten-year compulsory schooling in Norway.

54. The Court, leaving aside the fact that the children's complaints under Article 9 of the Convention were declared inadmissible on 26 October 2004, considers that the parents' complaint falls most suitably to be examined under Article 2 of Protocol No. 1, as the *lex specialis* in the area of education, which reads:

“No person shall be denied the right to education. In the exercise of any functions which it assumes in relation to education and to teaching, the State shall respect the right of parents to ensure such education and teaching in conformity with their own religious and philosophical convictions.”

A. *Submissions of the parties*

1. *The applicants*

55. The applicants maintained that the KRL subject was neither objective, nor critical nor pluralistic for the purposes of the criteria established by the Court in its interpretation of Article 2 of Protocol No. 1 in its *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen* judgment. In this context they also referred to the criteria of “neutral and objective” enunciated by the UN Committee in the *Hartikainen v. Finland* case in relation to the corresponding provision in Article 18 § 4 of the International Covenant on Civil and Political Rights. The main intention being to strengthen the pupils' religious identity, the legal framework with a Christian object clause, a curriculum that fully adopted a religious outlook and praised the Christian belief and tradition together with textbooks that contained traditional Christian preaching clearly indicated, in sum, that the Curriculum was not objective.

56. The issue whether the contested Norwegian primary school subject constituted a violation of the relevant human rights standards on freedom of religion, parental rights, freedom of privacy and prohibition of discrimination ought to be seen in the broader context of a society with an extreme Christian predominance. Norway had a State religion, a State Church, with constitutional prerogatives being afforded to the Christian (Evangelical Lutheran) Faith. There was a Christian object clause for State schools and pre-schools. There were State Church priests in the armed forces, prisons, universities and hospitals. There were daily Christian devotions and services in State broadcasting. No less than 86% of the population belonged to the State Church, the Church of Norway.

57. Nevertheless, the right to freedom of religion for non-Christians had been taken care of in different ways, *inter alia*, by an exemption arrangement from the previous Christian Knowledge subject in State schools. This right to a general exemption – which had been enjoyed for more than 150 years – had been repealed when the KRL subject was introduced in 1997. One of the intentions of the Government was to have all pupils together in the classroom when important issues like the combating of prejudice and discrimination, or better understanding of different backgrounds, were taught.

58. The applicants did not disagree with the general intention to promote intercultural dialogue – quite the contrary, they considered that many of the aims expressed by the Government upon establishing the new subject were very good ones and strongly agreed with them. The problem was that the KRL subject simply did not achieve those aims, unlike the “philosophy of life” subject which the applicants favoured.

59. Referring to the mention of religious activities in the rule on partial exemption in section 2-4 of the 1998 Act, the applicants found it hard to understand how this could be reconciled with the requirements that the teaching be “objective and neutral” or even “pluralistic and critical”.

60. The applicants disputed the contention that the KRL subject involved only a few activities that could be perceived as being of a religious nature. The Curriculum, the textbooks that were used in schools and all the information regarding the implementation of the Curriculum indicated that the main object of the subject – to strengthen the pupils' own Christian foundation – was also the main thread in the tuition. The principal intention behind the introduction of the KRL subject had been to secure the religious foundation for the majority of pupils who adhered to Christianity. Otherwise the introductory provision in the 1998 Act would not have been formulated as an obligation for the teacher to provide tuition in accordance with the Christian object clause.

61. The relevant textbooks contained parts that could be conceived as professing Christianity. Although the textbooks had not been formally designated as part of the subject's legal framework, they had acquired official status by having been controlled and authorised by an official State agency, the Norwegian Textbook Agency (Norsk Læremiddelsentral).

62. A cornerstone in the partial exemption arrangement was the separation between normative and descriptive knowledge. The pupils could be exempted from taking part in certain activities, but not from knowing the contents of the activities or tuition in question. They could be exempted from reciting from the Bible, singing songs, performing prayers, etc., but not from knowing what was recited, sung, prayed, etc. The whole idea behind the exemption arrangement had been that it was possible to maintain a mental "separation" between knowledge and participation. It presupposed that one could "learn" the text (notably prayers, psalms, Biblical stories and statements of belief) without being subjected mentally to what constituted or might constitute unwanted influence or indoctrination. However, the evaluations made of the KRL subject had shown that that distinction had not been understood in practice, not even by the teachers. The parents in these applications had explained in their written testimonies how this separation did not function with regard to their children. Thus, partial exemption had not been a possible option for them.

63. When parents claimed partial exemption from parts of the tuition other than the religious activities listed on the form, they had to give "brief" reasons for their request in order to enable the schools to consider whether the activity might reasonably be perceived as being the practice of another religion or adherence to another philosophical conviction under section 2-4(4) of the 1998 Act. It was not easy for all parents to have detailed knowledge of and to single out those parts of the tuition they disapproved of and to apply for an exemption, especially when the whole structure of the KRL subject was based on a religious conception which in principle was contrary to the applicants' philosophy of life.

64. For the applicants, it was highly unsatisfactory that their opinions and deeply personal philosophical conviction in this area should be communicated to and examined by school teachers and administrators. Even though the parents might not have had an obligation to state formally their own personal conviction, it was likely that this would have been revealed in the reasons that they provided in order to obtain a partial exemption. In the applicants' experience, this had been unworthy and undignified.

65. In practice, the partial exemption application procedure would apply to non-Christian parents only. Some of them were immigrants, with little or insufficient knowledge of the Norwegian school system and language and skills in conducting a theoretical dialogue about a religion with which they were not acquainted. For the applicants, however, all being ethnic Norwegians, this was not the case. Even so, despite some having great skills in oral and written communication and some even being well acquainted with the Norwegian school system, it had been hard for them to communicate satisfactorily with the school administration in the exemption application procedure. One difficulty had related to the revelation of what the parents found to be inconsistent with their own philosophy of life. Another problem had been the practical arrangement of the subject. In order to distinguish which parts of the tuition they sought exemption from, the parents had to know exactly what tuition would be offered, at what time, what parts of the textbook would be applied and what activities were to be expected. They would have to follow the Curriculum and the tuition carefully, perhaps by "interviewing" their child on the progress and the contents of the Curriculum step by step. Even if the themes to be taught might seem acceptable in theory, the parents would have to make enquiries into how the teacher presented the material. The evaluation reports showed that it had been very hard to obtain relevant information in good time, which had also been the experience of the applicants.

66. Moreover, as a result of the partial exemption arrangement, the relationship between parent and child suffered. The children's function as "go-between" between the parents and the school and the children's feeling of pressure from being different from others had caused frustration and conflicts of loyalty between the applicants and their children, as had their sense of stigmatisation.

67. The partial exemption arrangement had not functioned for the applicants, who had tried this option but without it offering a practical remedy for them. The arrangement had implied exposure of their own philosophy of life – directly or indirectly – and had forced them to know in detail the elements of another philosophy of life (in order to be able to apply for an exemption). They had been heavily burdened by monitoring the tuition, passing on messages, giving reasons, and by frustration and stigmatisation. The applicants had experienced how their children had suffered under the pressure of being different from other children, acting as "go-betweens" between the home and the school and living with conflicts of loyalty. An exempted pupil might be removed from the classroom and placed in a separate room or might remain in the classroom and be told not to listen or to participate in the activity concerned. The arrangement offered ample potential for conflict and stigmatisation.

68. This being the case, the applicants had had no option other than to apply for full exemption, but had been denied this and had had to comply with a partial exemption arrangement that did not operate in a manner that respected their rights.

69. In the applicants' view, the best way to combat prejudices and discrimination and to cater for mutual respect and tolerance, as was also an expressed aim of the new subject, was not by forcing people of non-Christian traditions and philosophies to participate in classes that predominantly featured the Christian religion. A better way would have been to maintain the former system with one subject for the majority of pupils coming from Christian families, including information on other philosophies of life, and one non-confessional subject based on common heritage, philosophy and a general history of religions and ethics for the others. Even better would have been to refrain from the Christian superiority integral to the Norwegian school system and to create a common, neutral and objective religion – and philosophy of life subject without any form of religious activity or particular Christian privileges.

2. The Government

70. The Government stressed that it followed from the Court's Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen judgment that no violation of Article 2 of Protocol No. 1 could be established on account of the absence of a right to full exemption from the KRL subject. As acknowledged in that judgment (§ 53), most knowledge-based education might raise issues of conviction. Parents were not even permitted to object to such education because, otherwise, “all institutionalised teaching would run the risk of proving impracticable”. A right to full exemption as that claimed by the applicants here would even more clearly render institutionalised and mandatory teaching impracticable.

71. The Government submitted that, bearing in mind the Court's partial decision on admissibility of 26 October 2004 delimiting the scope of the case, there were two issues arising. The first issue was whether the KRL subject in general involved the imparting of information and knowledge in a manner which objectively might be perceived as indoctrinating, that is, not objective, neutral and pluralistic. Should this be the case, the second issue would be whether a possibility of obtaining a full exemption was the only viable alternative that would accommodate the parents' wishes. The Court's assessment of the KRL subject ought to be objective, rather than relying on the applicants' perceptions, and be based on the presumption that the KRL subject had been taught in conformity with existing regulations and guidelines. The applicants' perceptions of the KRL subject seemed to differ from what could objectively be inferred from the facts.

72. The KRL subject was designed to promote understanding, tolerance and respect among pupils of different backgrounds, and to develop respect and understanding for one's own identity, the national history and values of Norway, and for other religions and philosophies of life. Accordingly, the KRL subject was an important measure for the fulfilment of Norway's obligations under Article 13(1) of the UN Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and Article 29(1) of the UN Convention on the Rights of the Child.

73. Approximately half the Curriculum pertained to the transmission of thorough knowledge of the Bible and Christianity in the form of cultural heritage and the Evangelical Lutheran Faith, and of knowledge of other Christian communities. The other half, approximately, was devoted to the transmission of knowledge of other world religions and philosophies, ethical and philosophical subjects, the promotion of understanding and respect for Christian and humanist values, and of understanding, respect and the ability to maintain a dialogue between people with different perceptions of beliefs and convictions. Therefore, if the applicants – on behalf of their children – were to obtain full exemption, the children would be deprived of knowledge not only of Christianity but also of other religions and other philosophies of life and ethical and philosophical issues. In the view of the Government, the mere fact that the subject provided knowledge of world religions, philosophies of life, and ethical and philosophical topics, and that its purpose was to promote understanding of humanist values and dialogues between people with differing views, should be sufficient to conclude that a clause allowing for full exemption could not be required under the Convention. Such a requirement would prevent all compulsory tuition concerning not only religions, but also other philosophies of life and ethical issues. It would be untenable and run counter to Norway's positive obligations under other international human rights treaties. On this ground alone it should be safe to conclude that parents could not claim a right under the Convention to a full exemption from KRL studies for their children.

74. The Government disagreed with the view implied by the applicants that the alleged lack of proportion could give rise to an issue under Article 9 of the Convention or Article 2 of Protocol No. 1. First of all, teaching pupils knowledge of Christianity could not in itself raise an issue under the Convention, as long as the instruction was carried out in an objective, pluralistic and neutral manner. Secondly, in current Norwegian society there were legitimate reasons for devoting more time to the knowledge of Christianity than to other religions and philosophies of life. These reasons had been set out

in the travaux préparatoires documents, in the Curriculum and in the subsequent evaluation of the KRL subject.

75. The Christian object clause in section 1-2 of the 1998 Act could not, in the Government's view, give rise to concerns under Article 9 of the Convention or Article 2 of Protocol No. 1. Firstly, the clause provided that it should apply only "in agreement and cooperation with the home". Thus, any aid by schools in providing a Christian upbringing could only be given with the consent of the parents. Secondly, under section 3 of the Human Rights Act, section 1-2 of the Education Act 1998 ought to be interpreted and applied in accordance with the international human rights treaties that had been incorporated into domestic law through the Human Rights Act. Consequently, the Christian object clause did not authorise preaching or indoctrination of any kind in Norwegian schools.

76. Even if the KRL subject had been intended to be taught in a pluralistic, objective and critical manner, this fact should not exclude activities that could be perceived by parents as being religious, such as excursions to churches, synagogues, mosques or temples or presence at rituals and religious services in various religious communities. Nor would it make it necessary to provide a possibility of obtaining full exemption from the KRL subject.

77. The problem of possible inclusion of activities that might run counter to the philosophical or religious convictions of parents had been given serious and significant attention by the Government in the deliberations on how best to design the KRL subject. Both the Government and the legislature recognised the parents' rights to ensure their children education and teaching in conformity with their own religious and philosophical convictions, but at the same time acknowledged that society had a legitimate interest in and an obligation to enhance mutual respect, understanding and tolerance between pupils with different background as regards religion or philosophy of life. Also, the interests of the pupils themselves in developing and strengthening their own identity and in widening their horizons through gaining knowledge of new religions and philosophies of life were recognized.

78. The Convention safeguarded against indoctrination, not against acquiring knowledge: all information imparted through the school system would – irrespective of subject matter or class level – to some degree contribute to the development of the child and assist the child in making individual decisions. Likewise, even objective, critical and pluralistic information on religion and philosophies of life would provide a backdrop against which the individual child could form his or her own thoughts and identity. The mere fact that such information and knowledge might contribute to the development of the child was not in contravention with the Convention. On the contrary, the Convention should also ensure the child's right to education.

79. The travaux préparatoires clearly reflected that the chosen solution regarding exemptions outlined below was the result of a well-balanced compromise between these two interests. The dilemma these competing interests represented was solved through the establishment of three mechanisms that were intended to cater for the rights of parents to ensure their children education and teaching in conformity with their own religious and philosophical convictions: firstly and, perhaps, most importantly, the provision contained in section 2-4 (4) of the 1998 Act, which allowed for exemption from parts of the courses; secondly, differentiated teaching aimed at remedying problems encountered on the basis of parents' religious or philosophical convictions; thirdly, the parents' possibility of obtaining an administrative and/or judicial review if they perceived the education or teaching as not being in conformity with their convictions.

80. The requirement under section 2-4 of the 1998 Act that parents must apply for exemption from the KRL subject did not give rise to an interference with their privacy in the sense of Article 8 of the Convention. Reasons for the parents' request had to be given only with regard to activities that did not immediately appear to be the practice of a specific religion or adherence to a different philosophy of life. In cases where reasons had to be given, the parents were not required to provide information about their own religious or philosophical convictions.

81. In any event, the conditions imposed by the exemption clause could not be considered disproportionate or unreasonably burdensome, and thus warrant a right of full exemption. As argued above, requests for exemption did not need to be justified by the parents in cases where the activities clearly might be perceived to be of a religious nature. Reasons had to be given only if more extensive exemptions were sought and even then the reasons did not have to be comprehensive.

82. The Government also submitted that the applicants were not obliged to enrol their children in State schools. Individuals, groups of individuals, organisations, congregations or others could, upon application, establish their own schools or provide parental instruction in the home. Therefore, the Norwegian Humanist Association, or parents who did not want their children to participate in the KRL subject despite the partial exemption clause, were at liberty to avoid the problem by establishing alternative schools, either on their own or in cooperation with others of the same conviction. This was a

realistic and viable alternative as regards economic risk as well, as more than 85% of all expenditure connected to establishing and running private schools was publicly funded.

83. The applicants' affirmation that no Christian parents had applied for exemption or forwarded complaints with regard to the KRL subject was unfounded. Although the Government kept no statistics on the cultural background of parents who sought exemption from the KRL subject, it emerged that several Christian communities had established private schools on account of their dissatisfaction with the tuition of Christianity provided in state schools. Several of these schools had been established after the KRL subject had been introduced in 1997. There were now 82 registered private schools with a philosophy-of-life background. Since 2001, 31 of all 36 applications concerned the establishment of new Christian private schools. It would therefore be safe to assume that certain parents with a Christian philosophy of life had been dissatisfied with certain elements of the KRL subject and had applied for exemptions.

B. Assessment by the Court

1. General principles

84. As to the general interpretation of Article 2 of Protocol No. 1, the Court has in its case-law (see, in particular, *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark*, judgment of 7 December 1976, Series A no. 23, pp. 24-28, §§ 50 to 54; *Campbell and Cosans v. the United Kingdom*, judgment of 25 February 1982, Series A no. 48, pp. 16-18, §§ 36-37; and *Valsamis v. Greece*, judgment of 18 December 1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-VI, pp. 2323-24, §§ 25-28) enounced the following major principles:

(a) The two sentences of Article 2 of Protocol No. 1 must be interpreted not only in the light of each other but also, in particular, of Articles 8, 9 and 10 of the Convention (see *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen*, cited above, p. 26, § 52).

(b) It is on to the fundamental right to education that is grafted the right of parents to respect for their religious and philosophical convictions, and the first sentence does not distinguish, any more than the second, between State and private teaching. The second sentence of Article 2 of Protocol No. 1 aims in short at safeguarding the possibility of pluralism in education which possibility is essential for the preservation of the "democratic society" as conceived by the Convention. In view of the power of the modern State, it is above all through State teaching that this aim must be realised (see *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen*, cited above, pp. 24-25, § 50).

(c) Article 2 of Protocol No. 1 does not permit a distinction to be drawn between religious instruction and other subjects. It enjoins the State to respect parents' convictions, be they religious or philosophical, throughout the entire State education programme (see *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen*, cited above, p. 25, §51). That duty is broad in its extent as it applies not only to the content of education and the manner of its provision but also to the performance of all the "functions" assumed by the State. The verb "respect" means more than "acknowledge" or "take into account". In addition to a primarily negative undertaking, it implies some positive obligation on the part of the State. The term "conviction", taken on its own, is not synonymous with the words "opinions" and "ideas". It denotes views that attain a certain level of cogency, seriousness, cohesion and importance (see *Valsamis*, cited above, pp. 2323-24, §§ 25 and 27, and *Campbell and Cosans*, cited above, pp. 16-17, §§ 36-37).

(d) Article 2 of Protocol No. 1 constitutes a whole that is dominated by its first sentence. By binding themselves not to "deny the right to education", the Contracting States guarantee to anyone within their jurisdiction a right of access to educational institutions existing at a given time and the possibility of drawing, by official recognition of the studies which he has completed, profit from the education received (see *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen*, cited above, pp. 25-26, § 52, and *Belgian linguistic case (merits)*, judgment of 23 July 1968, Series A no. 6, pp. 31-32, § 4).

(e) It is in the discharge of a natural duty towards their children - parents being primarily responsible for the "education and teaching" of their children - that parents may require the State to respect their religious and philosophical convictions. Their right thus corresponds to a responsibility closely linked to the enjoyment and the exercise of the right to education (*ibid.*).

(f) Although individual interests must on occasion be subordinated to those of a group, democracy does not simply mean that the views of a majority must always prevail: a balance must be achieved which ensures the fair and proper treatment of minorities and avoids any abuse of a dominant position (see *Valsamis*, cited above, p. 2324, § 27).

(g) However, the setting and planning of the curriculum fall in principle within the competence of the Contracting States. This mainly involves questions of expediency on which it is not for the Court to rule and whose solution may legitimately vary according to the country and the era (see *Valsamis*, cited above, p. 2324, § 28). In particular, the second sentence of Article 2 of Protocol No. 1 does not prevent

States from imparting through teaching or education information or knowledge of a directly or indirectly religious or philosophical kind. It does not even permit parents to object to the integration of such teaching or education in the school curriculum, for otherwise all institutionalised teaching would run the risk of proving impracticable (see Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen, cited above, p. 26, § 53).

(h) The second sentence of Article 2 of Protocol No. 1 implies on the other hand that the State, in fulfilling the functions assumed by it in regard to education and teaching, must take care that information or knowledge included in the curriculum is conveyed in an objective, critical and pluralistic manner. The State is forbidden to pursue an aim of indoctrination that might be considered as not respecting parents' religious and philosophical convictions. That is the limit that must not be exceeded (*ibid.*).

(i) In order to examine the disputed legislation under Article 2 of Protocol No. 1, interpreted as above, one must, while avoiding any evaluation of the legislation's expediency, have regard to the material situation that it sought and still seeks to meet. Certainly, abuses can occur as to the manner in which the provisions in force are applied by a given school or teacher and the competent authorities have a duty to take the utmost care to see to it that parents' religious and philosophical convictions are not disregarded at this level by carelessness, lack of judgment or misplaced proselytism (see Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen, cited above, pp. 27-28, § 54).

2. Application of those principles to the present case

85. In applying the above principles to the case under consideration the Court will have regard to the decisions on admissibility of 26 October 2004 and 14 February 2006, defining the scope of the case to be examined on the merits (see paragraph 8 above). The question to be determined is whether the respondent State, in fulfilling its functions in respect of education and teaching, had taken care that information or knowledge included in the Curriculum for the KRL subject be conveyed in an objective, critical and pluralistic manner or whether it had pursued an aim of indoctrination not respecting the applicant parents' religious and philosophical convictions and thereby had transgressed the limit implied by Article 2 of Protocol No. 1. In examining this question, the Court will consider, in particular, the legislative framework of the KRL subject as it applied generally at the time when the case stood before the national courts.

86. From the outset it should be observed that Article 2 of the Constitution, which in its first paragraph guarantees freedom of religion, provides in its second paragraph that the Evangelical Lutheran Religion is to be the State's official religion and confers on its adherents an obligation to educate their children likewise (see paragraph 9 above).

87. What is central to the present case is the legal framework as laid down, in particular, in sections 1-2(1) and 2-4 of the Education Act 1998, Circulars F-90-97 and F-03-98 issued by the Ministry and the relevant parts of the Ten-Year Compulsory Schooling Curriculum. Regard should also be had to the legislative intentions behind the KRL subject as expressed during the preparatory works. In this connection it should be noted that the issue whether the teaching of the applicants' children had occurred in a manner contrary to the Convention falls outside the ambit of the cases as delimited by the decision on admissibility of 26 October 2004. This also applies to their argument that the school manuals had amounted to preaching and been capable of influencing the pupils.

88. Turning to the drafting history first, it should be reiterated that a prevailing intention behind the introduction of the KRL subject was that, by teaching Christianity, other religions and philosophies together, it would be possible to ensure an open and inclusive school environment, irrespective of the pupil's social background, religious creed, nationality or ethnic group and so on. The intention was that the school should not be an arena for preaching or missionary activities but a meeting place for different religious and philosophical convictions where pupils could gain knowledge about their respective thoughts and traditions (see paragraph 15 above). In the view of the Court, these intentions were clearly consonant with the principles of pluralism and objectivity embodied in Article 2 of Protocol No. 1.

89. The said intentions were indeed reflected in section 2-4 of the Education Act 1998 (see paragraph 23 above). As can be seen from its wording, the provision laid emphasis on the transmission of knowledge about not only Christianity but also other world religions and philosophies. It moreover stressed the promotion of understanding and respect for, and the ability to maintain dialogue between, people with different perceptions of beliefs and convictions. It was to be an ordinary school subject that should normally bring together all pupils and should not be taught in a preaching manner. The different religions and philosophies were to be taught from the standpoint of their particular characteristics and the same pedagogical principles were to apply to the teaching of the different topics. From the drafting history it emerges that the idea was that the aim of avoiding sectarianism and fostering intercultural dialogue and understanding could be better achieved with an arrangement, such as here, bringing pupils together within the framework of one joint subject rather than an arrangement based on full exemption and splitting pupils into sub-groups pursuing different topics (see paragraph 15 above). Moreover, it

should be noted that, as follows from the statement of principle in paragraph 84(g) above, the second sentence of Article 2 of Protocol No. 1 does not embody any right for parents that their child be kept ignorant about religion and philosophy in their education. That being so, the fact that knowledge about Christianity represented a greater part of the Curriculum for primary and lower secondary schools than knowledge about other religions and philosophies cannot, in the Court's opinion, of its own be viewed as a departure from the principles of pluralism and objectivity amounting to indoctrination (see, *mutatis mutandis*, *Angelini v. Sweden* (dec.), no 1041/83, 51 DR (1983). In view of the place occupied by Christianity in the national history and tradition of the respondent State, this must be regarded as falling within the respondent State's margin of appreciation in planning and setting the curriculum.

90. However, the Court observes that, while stress was laid on the teaching being knowledge-based, section 2-4(3) provided that the teaching should, subject to the parents' agreement and cooperation, take as a starting point the Christian object clause in section 1-2(1), according to which the object of primary and lower secondary education was to help give pupils a Christian and moral upbringing (see paragraphs 22-23 above).

91. It is further to be noted that the Christian object clause was compounded by a clear preponderance of Christianity in the composition of the subject.

92. In this regard, reference should be made to the stated aim in section 2-4(1)(i) of the Education Act 1998 to “transmit thorough knowledge of the Bible and Christianity in the form of cultural heritage and the Evangelical-Lutheran Faith” (emphasis added). In contrast, no requirement of thoroughness applied to the knowledge to be transmitted about other religions and philosophies (see paragraph 23 above).

In addition, pursuant to section 2-4(1)(ii), the transmission of knowledge of other Christian communities was an aim (see paragraph 23 above).

The difference as to emphasis was also reflected in the Curriculum, where approximately half of the items listed referred to Christianity alone whereas the remainder of the items were shared between other religions and philosophies. The Introduction stated that “The study of the subject is intended to give pupils a thorough insight into Christianity and what the Christian view of life implies as well as sound knowledge of other world religions and philosophies [emphasis added]” (see paragraph 49 above).

93. It is unclear whether the word “Faith” in item (i) implied qualitative differences compared to non-Lutheran faiths and other philosophies (see paragraph 23 above). In any event, the above factors laying stress on Christianity must have had implications for the operation of another stated aim in section 2-4(1), namely to “(iv) promote understanding and respect for Christian and humanist values [emphasis added]” (*ibid.*), indicating something more and other than the mere transmission of knowledge. In this regard, it may be noted that the Curriculum contained certain nuances regarding the teaching objectives, for example, pupils in grade 5 to 7 “should learn the fundamentals of the Christian faith and Christian ethics in the light of the positions taken in Luther's Small Catechism” [emphasis added]. Regarding other religions, however, “pupils should study the main features of and important narratives from Islam, Judaism, Hinduism and Buddhism”; and pupils should know about secular orientation, the development of humanist traditions” and so on [emphasis added]. For grade 6 it was stated that “[p]upils should have the opportunity to learn the Ten Commandments by heart and be acquainted with the ethical ideals underlying the Sermon of the Mount, [and] learn something of how these fundamental ethical texts have been used in the history of Christianity and how they are applied today.” There was no equivalent in the list of items “to become acquainted” with in regard to “Other religions, Judaism” (see paragraph 50 above).

94. Moreover, section 2-4(4) implied that pupils could engage in “religious activities”, which would in particular include prayers, psalms, the learning of religious texts by heart and the participation in plays of a religious nature (see paragraphs 23 and 24 above). While it was not foreseen that such activities should relate exclusively to Christianity, but could also concern other religions, for example a visit to a mosque in the case of Islam, the emphasis on Christianity in the Curriculum would naturally also be reflected in the choice of educational activities proposed to pupils in the context of the KRL subject. As was recognised in the partial exemption rule in section 2-4 of the Education Act 1998 and Circular F-03-98, it would be reasonable for parents to notify their intention regarding an exemption for the kinds of religious activities referred to above. In the Court's view, it can be assumed that participation in at least some of the activities concerned, especially in the case of young children (see, *mutatis mutandis*, *Dahlab v. Switzerland* (dec.), no. 42393/98, ECHR 2001-V), would be capable of affecting pupils' minds in a manner giving rise to an issue under Article 2 of Protocol No. 1.

95. Thus, when seen together with the Christian object clause, the description of the contents and the aims of the KRL subject set out in section 2-4 of the Education Act 1998 and other texts forming part of the legislative framework suggest that not only quantitative but even qualitative differences applied to the teaching of Christianity as compared to that of other religions and philosophies. In view of these

disparities, it is not clear how the further aim, set out in item (v): to “promote understanding, respect and the ability to maintain dialogue between people with different perceptions of beliefs and convictions, could be properly attained”. In the Court's view, the differences were such that they could hardly be sufficiently attenuated by the requirement in section 2-4 that the teaching follow a uniform pedagogical approach in respect of the different religions and philosophies (see paragraph 23 above).

96. The question then arises whether the imbalance highlighted above could be said to have been brought to a level acceptable under Article 2 of Protocol No. 1 by the possibility for pupils to request partial exemption from the KRL subject under section 2-4(4) of the Education Act 1998. Under this provision “a pupil shall, on the submission of a written parental note, be granted exemption from those parts of the teaching in the particular school concerned that they, from the point of view of their own religion or philosophy of life, consider as amounting to the practice of another religion or adherence to another philosophy of life”.

In this regard the Court reiterates that, as pointed out in its admissibility decision of 14 February 2006, the limitations on the scope of the case that followed from the decision of 26 October 2004 declaring parts of the application inadmissible do not prevent it from considering the general aspects of the partial exemption arrangement in its examination of the complaint regarding the refusal of full exemption (see paragraph 8 above).

97. In this connection the Court notes that the operation of the partial exemption arrangement presupposed, firstly, that the parents concerned be adequately informed of the details of the lesson plans to be able to identify and notify to the school in advance those parts of the teaching that would be incompatible with their own convictions and beliefs. This could be a challenging task not only for parents but also for teachers, who often had difficulty in working out and dispatching to the parents a detailed lesson plan in advance (see paragraph 29 above). In the absence of any formal obligation for teachers to follow textbooks (see sub-title “10” in the citation at paragraph 48 above), it must have been difficult for parents to keep themselves constantly informed about the contents of the teaching that went on in the classroom and to single out incompatible parts. To do so must have been even more difficult where it was the general Christian leaning of the KRL subject that posed a problem.

98. Secondly, pursuant to Circular F-03-98, save in instances where the exemption request concerned clearly religious activities - where no grounds had to be given, it was a condition for obtaining partial exemption that the parents give reasonable grounds for their request (see the citation from the Circular in the Supreme Court's reasoning at paragraph 42 above). The Court observes that information about personal religious and philosophical conviction concerns some of the most intimate aspects of private life. It agrees with the Supreme Court that imposing an obligation on parents to disclose detailed information to the school authorities about their religions and philosophical convictions may constitute a violation of Article 8 of the Convention and, possibly also, of Article 9 (ibid.). In the present instance, it is important to note that there was no obligation as such for parents to disclose their own conviction. Moreover, Circular F-03-98 drew the school authorities' attention to the need to take duly into account the parents' right to respect for private life (ibid.). The Court finds, nonetheless, that inherent in the condition to give reasonable grounds was a risk that the parents might feel compelled to disclose to the school authorities intimate aspects of their own religious and philosophical convictions. The risk of such compulsion was all the more present in view of the difficulties highlighted above for parents in identifying the parts of the teaching that they considered as amounting to the practice of another religion or adherence to another philosophy of life. In addition, the question whether a request for exemption was reasonable was apparently a potential breeding ground for conflict, a situation that parents might prefer simply to avoid by not expressing a wish for exemption.

99. Thirdly, the Court observes that even in the event that a parental note requesting partial exemption was deemed reasonable, this did not necessarily mean that the pupil concerned would be exempted from the part of the curriculum in question. Section 2-4 provided that “the school shall as far as possible seek to find solutions facilitating differentiated teaching within the school curriculum”. A detailed outline with examples of how differentiated teaching was to be implemented may be found in Circular F-03-98, from which it can be seen that the teacher was to apply, in cooperation with the parents, a flexible approach, having regard to the parents' religious or philosophical affiliation and to the kind of activity at issue. The Court notes in particular that for a number of activities, for instance prayers, the singing of hymns, church services and school plays, it was proposed that observation by attendance could suitably replace involvement through participation, the basic idea being that, with a view to preserving the interest of transmitting knowledge in accordance with the curriculum, the exemption should relate to the activity as such, not to the knowledge to be transmitted through the activity concerned (see paragraph 48 above). However, in the Court's view, this distinction between activity and knowledge must not only have been complicated to operate in practice but also seems likely to have substantially diminished the effectiveness of the right to a partial exemption as such. Besides, on a purely practical level, parents

might have misapprehensions about asking teachers to take on the extra burdens of differentiated teaching (see paragraph 29 above).

100. In light of the above, the Court finds that the system of partial exemption was capable of subjecting the parents concerned to a heavy burden with a risk of undue exposure of their private life and that the potential for conflict was likely to deter them from making such requests. In certain instances, notably with regard to activities of a religious character, the scope of a partial exemption might even be substantially reduced by differentiated teaching. This could hardly be considered consonant with the parents' right to respect for their convictions for the purposes of Article 2 of Protocol No. 1, as interpreted in the light of Articles 8 and 9 of the Convention. In this respect, it must be remembered that the Convention is designed to "guarantee not rights that are theoretical or illusory but rights that are practical and effective" (see *Öcalan v. Turkey* [GC], no. 46221/99, § 135, ECHR 2005-).

101. According to the Government, it would have been possible for the applicant parents to seek alternative education for their children in private schools, which were heavily subsidised by the respondent State, as it funded 85% of all expenditure connected to the establishing and running of private schools. However, the Court considers that, in the instant case, the existence of such a possibility could not dispense the State from its obligation to safeguard pluralism in State schools which are open to everyone.

102. Against this background, notwithstanding the many laudable legislative purposes stated in connection with the introduction of the KRL subject in the ordinary primary and lower secondary schools, it does not appear that the respondent State took sufficient care that information and knowledge included in the curriculum be conveyed in an objective, critical and pluralistic manner for the purposes of Article 2 of Protocol No. 1.

Accordingly, the Court finds that the refusal to grant the applicant parents full exemption from the KRL subject for their children gave rise to a violation of Article 2 of Protocol No. 1.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 14 OF THE CONVENTION TAKEN IN CONJUNCTION WITH ARTICLES 8 AND 9 OF THE CONVENTION AND ARTICLE 2 OF PROTOCOL NO. 1

103. The applicants argued that the system of partial exemption entailed difficulties and burdens for the parents that gave rise to discrimination. In contrast, the previous system with a general exemption and a non-confessional, pluralistic philosophy of life subject for those exempted would have satisfied both the school obligations and the parental rights as protected by the Convention.

104. The Government disputed the contention that requiring parents to request exemption from particular elements of the KRL subject (partial exemption) amounted to discrimination in violation of Article 14. The exemption clause of the Education Act 1998 was non-discriminatory. Exemptions were available to the same extent for all parents, regardless of, in the words of Article 14, "sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin...". The exemption clause did not draw a line between Christians on the one hand and non-Christians on the other hand. Other subjects as well, such as history, music, physical education and social studies, might give rise to religious or ethical issues. The exemption clause included in section 2-4 of the Education Act 1998 applied to all subjects. In the reasoning of the parents, allowing for only partial exemption from these subjects as well would be discriminatory. In the Government's view, the only viable system both for those subjects and for the KRL subject was to allow for partial exemptions. If that were to constitute discrimination, Article 14 would render the implementation of most compulsory education impossible.

105. The Court, having regard to its findings above (see paragraphs 96 to 102 above), does not find it necessary to carry out a separate examination in relation to Article 14 of the Convention, taken in conjunction with Articles 8 and 9 of the Convention and Article 2 of Protocol No. 1.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT

1. Holds by nine votes to eight that there has been a violation of Article 2 of Protocol No. 1;
2. Holds unanimously that it is not necessary to examine the applicants' complaint under Article 14 of the Convention taken in conjunction with Articles 8 and 9 of the Convention and Article 2 of Protocol No. 1;
3. Holds unanimously that the finding of a violation constitutes in itself sufficient just satisfaction for the non-pecuniary damage sustained by the applicants;
4. Holds unanimously

(a) that the respondent State is to pay the applicants jointly, within three months, EUR 70,000 (seventy thousand euros) in respect of costs and expenses, to be converted into the national currency of the respondent State at the rate applicable at the date of settlement;

(b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amounts at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;

5. Dismisses unanimously the remainder of the applicants' claim for just satisfaction.

(Omissis)

BARANKEVICH C. RUSSIA⁷²
26 luglio 2007 – Sez. I – Ric. 10519/03
Pres. Rozakis, Vajić, Kovler, Steiner, Hajiyeu, Spielmann, Jebens

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione dell'art. 11 in combinato disposto con l'art. 9; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 14

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(Omissis)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

6. The applicant was born in 1960 and lives in the town of Chekhov in the Moscow region. He is the pastor of the “Christ's Grace” Church of Evangelical Christians (Церковь евангельских христиан “Благодать Христова”).

7. On 9 September 2002 the applicant applied to the Chekhov Town Council for permission to hold a service in public between 11 a.m. and 1 p.m. on 22 or 29 September 2002.

8. On 20 September 2002 the deputy head of the Chekhov Town Council refused permission. In particular, he stated that the Chekhov Town Council had on many occasions informed the applicant that it was not possible to hold services in public areas in the town (squares, streets, parks, etc.). The applicant was advised to hold services and other religious rites at the registered seat of the church or on other premises owned or used by the church members.

9. On 26 September 2002 the applicant challenged the refusal of the Town Council before a court. He alleged violations of the rights to freedom of religion and assembly.

10. On 11 October 2002 the Chekhov Town Court of the Moscow Region examined the applicant's claim and dismissed it. The court found that, pursuant to the domestic law, public worship and other religious rites were subject to an authorisation by a municipal authority. It further ruled as follows:

“The contested refusal is lawful because it is justified. As the Church of Evangelical Christians practices a religion that is different from the religion professed by the majority of the local residents, and having regard to the fact that in the Chekhov district there are more than twenty religious organisations of different denominations, a service of worship in a public area held by one of them may lead to ... the discontent of individuals of other denominations and public disorder.

In these circumstances, the contested acts of the Chekhov Town Council cannot be deemed to impair the rights of the 'Christ's Grace' Church of Evangelical Christians as they do not prevent it from holding services in religious buildings or on other premises intended for that purpose.”

11. The applicant appealed. On 4 November 2002 the Moscow Regional Court upheld the judgment of 11 October 2002.

(Omissis)

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLES 9 AND 11 OF THE CONVENTION

14. The applicant complained under Articles 9 and 11 of the Convention that he had not been allowed to hold a service of worship in the town park.

⁷² *Fattispecie*: il ricorrente, ministro di culto, lamentava una violazione dell'art. 9 per essergli stata negata dall'autorità di pubblica sicurezza l'autorizzazione ad amministrare una funzione religiosa in luogo pubblico.

15. The Court notes that under Russian law, services of worship in public were to be performed in accordance with the procedure established for assemblies (see paragraph 12 above). The ban was imposed under the rules and procedures governing public assemblies and setting limitations on freedom of assembly. The issue of freedom of belief cannot in this case be separated from that of freedom of assembly. The Court therefore considers that Article 11 takes precedence as the *lex specialis* for assemblies and will deal with the case principally under Article 11, whilst interpreting it in the light of Article 9 (see, for a similar approach, *Pendragon v. the United Kingdom*, no. 31416/96, Commission decision of 19 October 1998; *Rai, Allmond and "Negotiate Now" v. the United Kingdom*, no. 25522/94, Commission decision of 6 April 1995; and *Plattform "Ärzte für das Leben" v. Austria*, no. 10126/82, Commission decision of 17 October 1985).

16. Articles 9 and 11 of the Convention provide:

(Omissis)

A. Whether there has been an interference

17. The applicant submitted that the refusal of permission to organise a service of worship in the town park constituted an interference with his rights under Articles 9 and 11 of the Convention.

18. The Government argued that the applicant had not been prevented from holding a service of worship in religious buildings or on other premises intended for that purpose. He had only been refused permission to hold a service of worship in a public place.

19. The Court observes that the applicant complained about the refusal of permission to hold a service in the town park on 22 or 29 September 2002 rather than about any restrictions on his right to practise religion in general. In these circumstances, the Government's argument that the applicant could hold services in religious buildings or on other premises intended for that purpose is immaterial to the present case.

20. The applicant attempted to organise a religious assembly in the town park. He applied to the town council for authorisation. However, the town council refused authorisation. The refusal of authorisation to organise an assembly constituted an interference with the applicant's rights under Article 11 interpreted in the light of Article 9.

B. Whether the interference was justified

1. The submissions of the parties

21. The applicant argued that the interference with his freedom of religion and assembly was not prescribed by law because the deputy head of the Chekhov Town Council had not given reasons for the refusal. If the authorities considered that holding an assembly in the place he had proposed might disturb public order, they could have suggested another place or time. An unqualified ban on services of worship in public places had been disproportionate. He further argued that the authority's apprehension that the peaceful assembly might disturb public order was unsubstantiated. In 1998 the church had held services in public in the town of Chekhov which had not caused any disturbances. Other denominations, such as the Russian Orthodox Church, were allowed to hold services in public and such worship did not provoke any disorder in the town either.

22. The Government argued that at the material time the domestic law provided that a person wishing to hold an assembly or a service of worship in a public place should obtain prior authorisation from the authorities. In the present case, the decision to refuse authorisation was examined by the domestic courts, which found it to have been lawful and justified. In any event, in 2004 a new law on assemblies, meetings, demonstrations, marches and picketing was enacted and the requirement of authorisation was replaced by simple notification.

23. The Government further submitted that services of worship outside religious buildings aimed to influence the beliefs of others. The majority of the population of the Chekhov district professed other religions and the authorities had to protect their freedom of conscience and religion. The Government referred to the *Kokkinakis* case, where the Court held that in democratic societies, in which several religions coexist within one and the same population, it may be necessary to place restrictions on freedom of religion in order to reconcile the interests of the various groups and ensure that everyone's beliefs are respected (see *Kokkinakis v. Greece*, judgment of 25 May 1993, Series A no. 260-A, p.18, § 33). Eighteen religious organisations of different denominations existed in the Chekhov district and a service in a public area held by one of them might have led to the discontent of individuals of other denominations and public disorder.

2. The Court's assessment

(a) General principles

24. The Court has recognised that the right of peaceful assembly enshrined in Article 11 is a fundamental right in a democratic society and, like the right to freedom of thought, conscience and religion, one of the foundations of such a society (see *Djavit An v. Turkey*, no. 20652/92, § 56, ECHR 2003-III, and *Kokkinakis*, cited above, p. 17, § 31). As has been stated many times in the Court's judgments, not only is democracy a fundamental feature of the European public order but the Convention was designed to promote and maintain the ideals and values of a democratic society. Democracy, the Court has stressed, is the only political model contemplated in the Convention and the only one compatible with it. By virtue of the wording of the second paragraph of Article 11, and likewise of Article 9 of the Convention, the only necessity capable of justifying an interference with any of the rights enshrined in those Articles is one that may claim to spring from a "democratic society" (see *Christian Democratic People's Party v. Moldova*, no. 28793/02, §§ 62-63, ECHR 2006-...).

25. The right to freedom of assembly covers both private meetings and meetings in public thoroughfares as well as static meetings and public processions; in addition, it can be exercised by individuals participants of the assembly and by those organising it (see *Adalı v. Turkey*, no. 38187/97, § 266, 31 March 2005). States must refrain from applying arbitrary measures capable of interfering with the right to assemble peacefully. In view of the essential nature of freedom of assembly and association and its close relationship with democracy there must be convincing and compelling reasons to justify an interference with this right (see *Ouranio Toxo v. Greece*, no. 74989/01, § 36, 20 October 2005, with further references).

26. In carrying out its scrutiny of the impugned interference, the Court has to ascertain whether the respondent State exercised its discretion reasonably, carefully and in good faith. It must also look at the interference complained of in the light of the case as a whole and determine whether it was "proportionate to the legitimate aim pursued" and whether the reasons adduced by the national authorities to justify it are "relevant and sufficient". In so doing, the Court has to satisfy itself that the national authorities applied standards which were in conformity with the principles embodied in Article 11 and, moreover, that they based their decisions on an acceptable assessment of the relevant facts (see, among other authorities, *Christian Democratic People's Party*, cited above, § 70).

27. Furthermore, although the essential object of Article 11 is to protect the individual against arbitrary interference by public authorities with the exercise of the rights protected, there may in addition be positive obligations to secure the effective enjoyment of these rights (see *Wilson, National Union of Journalists and Others v. the United Kingdom*, nos. 30668/96, 30671/96 and 30678/96, § 41, ECHR 2002-V).

(b) Application of the above principles to the present case

28. The Court welcomes the amendment in 2004 of the law on public assemblies, to which the Government referred, whereby the requirement of prior authorisation was replaced by simple notification of the intended assembly. The Court notes, however, that these developments occurred after the events at issue in the present case. At the material time the conduct of public assemblies was regulated by the 1988 Decree, which gave the authorities power to ban assemblies deemed to be a threat to public order or the security of citizens. In the instant case the Town Council made use of that power and denied permission for the applicant's assembly. The Court accepts that the interference was "prescribed by law" and that it pursued "a legitimate aim" within the meaning of paragraph 2 of Articles 9 and 11, that of preventing disorder. It remains to be determined whether it was "necessary in a democratic society".

29. The domestic courts justified the necessity of the interference by reference to the fact that the applicant's church practised a religion that was different from the religion professed by the majority of the local residents. They considered that a public religious assembly organised by the Christ's Grace church could cause discontent among adherents of other religious denominations and provoke public disorder. The Court is not convinced by that argument.

30. Referring to the hallmarks of a "democratic society", the Court has attached particular importance to pluralism, tolerance and broadmindedness. In that context, it has held that although individual interests must on occasion be subordinated to those of a group, democracy does not simply mean that the views of the majority must always prevail: a balance must be achieved which ensures the fair and proper treatment of minorities and avoids any abuse of a dominant position (see *Gorzelik and Others v. Poland [GC]*, no. 44158/98, § 90, 17 February 2004). The Court further reiterates that in a democratic society, in which several religions coexist within one and the same population, it may be necessary to place restrictions on the "freedom to manifest one's religion or belief" in order to reconcile

the interests of the various groups and ensure that everyone's beliefs are respected. However, in exercising its regulatory power in this sphere and in its relations with the various religions, denominations and beliefs, the State has a duty to remain neutral and impartial. What is at stake here is the preservation of pluralism and the proper functioning of democracy, and the role of the authorities in such circumstances is not to remove the cause of tension by eliminating pluralism, but to ensure that the competing groups tolerate each other (see *Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova*, no. 45701/99, §§ 115 and 116, ECHR 2001-XII, with further references).

31. In the light of the above principles, the Court emphasises that the mere fact that the Evangelical Christian religion was practised by a minority of the town residents was not capable of justifying an interference with the rights of followers of that religion (see, *mutatis mutandis*, *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, nos. 29221/95 and 29225/95, § 89, ECHR 2001-IX). It would be incompatible with the underlying values of the Convention if the exercise of Convention rights by a minority group were made conditional on its being accepted by the majority. Were it so a minority group's rights to freedom of religion, expression and assembly would become merely theoretical rather than practical and effective as required by the Convention (see *Artico v. Italy*, judgment of 13 May 1980, Series A no. 37, pp. 15-16, § 33).

32. The Court further notes the indisputably peaceful character of the religious assembly planned by the applicant. There was no evidence that any of the participants would incite or resort to violence. Public disorder could thus only be caused by those members of the town population who were prepared to oppose forcefully the meeting of the Evangelical Christians in the town park and to force the followers of that religion out of the public arena by means of threats and violence. The Court stresses in this connection that freedom of assembly as enshrined in Article 11 of the Convention protects a demonstration that may annoy or give offence to persons opposed to the ideas or claims that it is seeking to promote (see *Stankov*, cited above, § 90). The participants must be able to hold the demonstration without having to fear that they will be subjected to physical violence by their opponents. It is thus the duty of Contracting States to take reasonable and appropriate measures to enable lawful demonstrations to proceed peacefully (see *Plattform "Ärzte für das Leben" v. Austria*, judgment of 21 June 1988, Series A no. 139, p. 12, §§ 32 and 34).

33. Assuming that there existed a threat of a violent counter-demonstration, the Court observes that the domestic authorities had a wide discretion in the choice of means which would have enabled the religious assembly planned by the applicant to take place without disturbance (see *Plattform*, loc. cit.). However, there is no indication that an evaluation of the resources necessary for neutralising the threat was part of the domestic authorities' decision-making process. Instead of considering measures which could have allowed the applicant's religious assembly to proceed peacefully, the authorities imposed a ban on it. They resorted to the most radical measure, denying the applicant the possibility of exercising his rights to freedom of religion and assembly. It moreover appears from the wording of the refusal that the applicant's requests for permission to hold a service of worship in public had already been rejected on many occasions without detailed reasons (see paragraph 8 above). Such a comprehensive ban cannot be considered justified.

34. Finally, the Court is not convinced by the Government's argument that it was necessary to restrict the applicant's right to freedom of assembly and religion for the protection of those whom he was allegedly trying to convert. Under Article 9, freedom to manifest one's religion includes the right to try to convince one's neighbour, failing which, moreover, "freedom to change one's religion or belief", enshrined in that Article, would be likely to remain a dead letter (see *Kokkinakis*, cited above, p. 17, § 31). It has not been shown that unlawful means of conversion, infringing the rights of others, have been or were likely to be employed by the applicant (compare *Stankov*, cited above, § 105). In any event, that argument was never relied upon by the domestic authorities.

35. The Court concludes that the ban on the religious assembly planned by the applicant was not "necessary in a democratic society". There has accordingly been a violation of Article 11 of the Convention interpreted in the light of Article 9.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 14 OF THE CONVENTION, TAKEN IN CONJUNCTION WITH ARTICLES 9 AND 11

36. The applicant complains that he was treated differently from members of other religious denominations. The Court considers that this complaint falls to be examined under Article 14 of the Convention, in conjunction with Articles 9 and 11. Article 14 reads as follows:

"The enjoyment of the rights and freedoms set forth in [the] Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status."

37. The Government submitted that the applicant's argument that other denominations enjoyed unrestricted freedom to hold services of worship in public was speculation not supported by any evidence. No service of worship had been held in public by any religious denomination in the Chekhov district in 2002.

38. The applicant argued that other denominations, such as the Russian Orthodox Church, enjoyed unrestricted freedom to hold services of worship in public.

39. The Court reiterates that Article 14 has no independent existence, but plays an important role by complementing the other provisions of the Convention and the Protocols, since it protects individuals placed in similar situations from any discrimination in the enjoyment of the rights set forth in those other provisions. Where a substantive Article of the Convention or its Protocols has been invoked both on its own and together with Article 14 and a separate breach has been found of the substantive Article, it is not generally necessary for the Court to consider the case under Article 14 also (see *The Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia*, no. 72881/01, § 100, ECHR 2006-..., with further references).

40. In view of the Court's conclusion that there has been a violation of Article 11 of the Convention in the light of Article 9, no separate examination under Article 14 is required (see, for example, *Metropolitan Church of Bessarabia*, cited above, § 134, and *Sidiropoulos and Others v. Greece*, judgment of 10 July 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-IV, p. 1619, § 52).

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Holds that there has been a violation of Article 11 of the Convention interpreted in the light of Article 9;

2. Holds that it is not necessary to examine the applicant's complaint under Article 14;

3. Holds

(a) that the respondent State is to pay the applicant, within three months from the date on which the judgment becomes final in accordance with Article 44 § 2 of the Convention, EUR 6,000 (six thousand euros) in respect of non-pecuniary damage, to be converted into Russian roubles at the rate applicable at the date of settlement, plus any tax that may be chargeable on that amount;

(b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amount at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;

4. Dismisses the remainder of the applicant's claim for just satisfaction.

(Omissis)

HASAN AND EYLEM ZENGİN C. TURCHIA⁷³
9 ottobre 2007 – Sez. II – Ric. 1448/04
Pres. Costa, Baka, Cabral Barreto, Türmen, Ugrekhelidze,
Mularoni, Fura-Sandström

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione dell'art. 2 Prot. 1; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 9

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(*Omissis*)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

6. Hasan Zengin, who was born in 1960, and his daughter Eylem Zengin, who was born in 1988, live in Istanbul.

At the time Mr Zengin lodged the application on his own and his daughter's behalf, she was attending the seventh grade of the state school in Avcılar, Istanbul.

A. Background to the case

7. Hasan Zengin stated that his family were adherents of Alevism.

8. Alevism originated in central Asia but developed largely in Turkey. Two important Sufis had a considerable impact on the emergence of this religious movement: Hoca Ahmet Yesevi (12th century) and Hacı Bektaşî Veli (14th century). This belief system, which has deep roots in Turkish society and history, is generally considered as one of the branches of Islam, influenced in particular by Sufism and by certain pre-Islamic beliefs. Its religious practices differ from those of the Sunni schools of law in certain aspects such as prayer, fasting and pilgrimage.

9. According to the applicant, Alevism is a belief or philosophy influenced by other cultures, religions and philosophies. It represents one of the most widespread faiths in Turkey after the Hanafite branch of Islam. It advocates close contact with nature, tolerance, modesty and love for one's neighbour, within the Islamic faith. Alevis reject the sharia (code of laws in orthodox Islam) and the sunna (forms of behaviour and formal rules of orthodox Islam) and defend freedom of religion, human rights, women's rights, humanism, democracy, rationalism, modernism, universalism, tolerance and secularism. Alevis do not pray by the Sunni rite (in particular, they do not comply with the obligation to pray five times daily) but express their devotion through religious songs and dances (*semah*); they do not attend mosques, but meet regularly in *cemevi* (meeting and worship rooms) for ritual ceremonies. Equally, Alevis do not consider the pilgrimage to Mecca as a religious obligation. They believe that Allah is present in each person. According to Alevism, Allah created Adam in his image and all his manifestations in this world are in human form. Allah is neither in the sky nor in paradise, but in the centre of the human heart.

B. The applicants' request for exemption and application to have the decision set aside

10. On 23 February 2001 the applicant submitted a request to the Provincial Directorate of National Education ("the Directorate") at the Istanbul Governor's Office, seeking to have his daughter exempted from religious culture and ethics classes. Pointing out that his family were followers of Alevism, he stressed that, under international treaties such as, for example, the Universal Declaration of

⁷³ *Fattispecie*: il primo ricorrente lamentava una violazione del proprio diritto a educare la figlia – seconda ricorrente – secondo le proprie convinzioni, per essere stata negata a quest'ultima l'esenzione dalla frequenza ai corsi di cultura religiosa ed etica, presso la scuola pubblica che frequentava.

Bibliografia essenziale: BELGIORNO DE STEFANO, M. G., *L'insegnamento della religione sotto il controllo della Corte Europea dei Diritti umani*, in *St. Ch.*, giugno 2008, spec. pp. 17 ss.

Human Rights, parents had the right to choose the type of education their children were to receive. In addition, he alleged that the compulsory course in religious culture and ethics was incompatible with the principle of secularism.

11. On 2 April 2001 the Directorate replied that it was impossible to grant the exemption request. In particular, it stated:

"... Article 24 of the Constitution states that 'Education and instruction in religion and ethics shall be conducted under State supervision and control. Instruction in religious culture and moral education shall be compulsory in the curricula of primary and secondary schools. Other religious education and instruction shall be subject to the individual's own desire, and in the case of minors, to the request of their legal representatives.'

Article 12 of the State Education Act (Law no. 1739) ... provides that 'secularism shall be the basis of Turkish national education. Religious culture and ethics shall be among the compulsory subjects taught in primary and upper secondary schools, and in schools of these levels.'"

For these reasons, your request cannot be granted."

12. Following the Directorate's refusal, the applicant applied to the Istanbul Administrative Court for judicial review. He alleged that the compulsory classes in religious culture and ethics were essentially based on the fundamental rules of Hanafite Islam and that no teaching was given on his own faith. He challenged, *inter alia*, the compulsory nature of this school subject.

13. In a decision of 28 December 2001, the Administrative Court dismissed the applicant's request, holding, *inter alia*:

"Article 24 of the Constitution has established that religious culture and ethics are among the compulsory subjects taught in primary and secondary schools, and section 12 of Law no. 1739 [states] that religious culture and ethics are among the compulsory subjects taught in primary and upper secondary schools of the equivalent level.

In this context, the dismissal of the plaintiff's request is not contrary to the law..."

14. The applicant appealed on points of law against that judgment, relying, *inter alia*, on the Convention.

15. In a judgment of 14 April 2003, served on 5 August 2003, the Supreme Administrative Court dismissed his appeal and upheld the first-instance judgment, holding that the latter complied with the procedural rules and the legislation.

(Omissis)

IV. COMPARATIVE LAW

30. In Europe, religious education is closely tied in with secular education. Of the 46 Council of Europe member States which were examined, 43 provide religious education classes in state schools. Only Albania, France (with the exception of the Alsace and Moselle regions) and the former Yugoslav Republic of Macedonia are the exceptions to this rule. In Slovenia, non-confessional teaching is offered in the last years of state education.

31. In 25 of the 46 member States (including Turkey), religious education is a compulsory subject. However, the scope of this obligation varies depending on the State. In five countries, namely Finland, Greece, Norway, Sweden and Turkey, the obligation to attend classes in religious education is absolute. All pupils who belong to the religious faith taught in the classes are obliged to follow them, partially or fully. However, ten States allow for exemptions under certain conditions. This is the case in Austria, Cyprus, Denmark, Ireland, Iceland, Liechtenstein, Malta, Monaco, San Marino and the United Kingdom. In the majority of these countries, religious education is denominational.

32. Ten other countries give pupils the opportunity to choose a substitute lesson in place of compulsory religious education. This is the case in Germany, Belgium, Bosnia and Herzegovina, Lithuania, Luxembourg, the Netherlands, Serbia, Slovakia and Switzerland. In those countries, denominational education is included in the curriculum drawn up by the relevant ministries and pupils are obliged to attend unless they have opted for the substitute lesson proposed.

33. In contrast, 21 member States do not oblige pupils to follow classes in religious education. Religious education is generally authorised in the school system but pupils only attend if they have made a request to that effect. This is what happens in the largest group of States: Andorra, Armenia, Azerbaijan, Bulgaria, Croatia, Spain, Estonia, Georgia, Hungary, Italy, Latvia, Moldova, Poland, Portugal, the Czech Republic, Romania, Russia and Ukraine. Finally, in a third group of States, pupils are obliged to attend a religious education or substitute class, but always have the option of attending a secular lesson.

34. This general overview of religious education in Europe shows that, in spite of the variety of teaching methods, almost all of the member States offer at least one route by which pupils can opt out of

religious education classes (by providing an exemption mechanism or the option of attending a lesson in a substitute subject, or by giving pupils the choice of whether or not to sign up to a religious studies class).

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF THE SECOND SENTENCE OF ARTICLE 2 OF PROTOCOL No. 1

35. The applicants submitted that the way in which religious culture and ethics were taught in primary and secondary schools infringed their rights under the second sentence of Article 2 of Protocol No. 1, which provides:

“In the exercise of any functions which it assumes in relation to education and to teaching, the State shall respect the right of parents to ensure such education and teaching in conformity with their own religious and philosophical convictions.”

A. *The parties' submissions*

1. *The applicants*

36. The applicants alleged that the classes in religious culture and ethics were not conducted in an objective, critical or pluralist manner, and thus did not fulfil the criteria identified by the Court in the context of its interpretation of Article 2 of Protocol No. 1. The syllabus, which was taught entirely from a religious perspective and which praised the Sunni interpretation of the Islamic faith and tradition, together with textbooks describing the traditional rites of Sunni Islam, clearly indicated that this instruction lacked objectivity. The fact that fifteen pages of the 7th grade textbook were used to present certain religions, such as Judaism, Christianity, Islam, Hinduism and Buddhism, was insufficient to ensure compliance with the above-mentioned principles. In reality, only the precepts, rites and prayers of the Muslim faith, always in its Sunni form, were taught, and no detailed information was provided about the other religions. As an example, the applicants stated that, over nineteen pages of the 6th grade textbook, only the various daily prayers in Islam were described.

37. Further, the content and syllabus of the classes in religious culture and ethics were organised in such a way that the existence of the applicants' faith was denied and Islam was taught from a Sunni perspective. The fact that certain information concerning the major figures of the Alevi faith was provided in the 9th grade textbook was far from sufficient to remedy this shortcoming, in that the precepts of Sunni Islam, such as “the fear of committing sin”, in the religious sense of the term, were inculcated from childhood.

38. The applicants challenged the argument that the subject contained no information of a religious nature on the doctrine and rituals of a specific religion. In reality, the syllabus and textbooks used in the schools and all the information concerning the implementation of the syllabus showed that the main aim of the classes was to strengthen the pupils' Islamic culture, which was also the main theme in the teaching. The applicants had no doubt that these classes were intended to provide cultural teaching and to transmit a set of beliefs. The fact that morality was also taught was merely a method of dissimulating the hidden aim of these classes.

39. In addition, according to the applicants, a State governed by the principle of secularism could not have a wide margin of appreciation in the field of religious education. The State could not teach a religion to children who were educated in state schools. The applicants alleged that the State's duty of neutrality and impartiality was incompatible with any power on the State's part to assess the legitimacy of religious beliefs or their means of expression.

2. *The Government*

40. On the basis of the power to regulate, which the Court in its case-law had acknowledged was enjoyed by the State, the Government argued that education and religious and moral teaching were conducted under the State's supervision in order to prevent abuses. The State enjoyed discretionary power in this area. In this regard, they referred to the principles set out in the decision adopted on 19 September 2000 (see paragraph 21 above) and stressed that the classes in question had been drawn up for the purpose of promoting understanding, tolerance and respect among pupils from differing backgrounds and in order to develop respect and understanding of each individual's identity, of Turkey's national history and values and of other religions and philosophies of life.

41. The Government emphasised that the syllabus, drawn up by the Ministry of Education and not by the religious authorities, complied with the principle of secularism, in accordance with Article 24 of the Constitution and section 12 of the State Education Act (Law no. 1739), and certainly did not correspond to denominational instruction. In this connection, they challenged the applicants' allegation

that instruction in religious matters was based on the Sunni understanding of Islam. In the classes on religious culture and ethics, no specific instruction was provided on the doctrine and rituals of a particular religion; general information was given about various religions. In addition, the compulsory nature of the class implied only that the children had to attend the lessons.

42. The Government also alleged that the mere fact of providing children with teaching on the Muslim faith could not in itself raise a question under the Convention, so long as the lessons were taught in an objective, pluralist and neutral manner. There were legitimate grounds in contemporary Turkish society for granting more time to the study of Islam than to other religions and philosophies of life. This was particularly so given that Turkey was a secular State and that schools were therefore the most appropriate institution for transmitting such knowledge.

43. The syllabus of the subject "religious culture and ethics" did not take into consideration the vision of members of a branch [mezhep] of Islam or a religious order [tarikati] represented in the country and, consequently, these topics were not covered. The Government also argued that knowledge of the Alevi faith, which seemed to belong more to the area of philosophy, required more in-depth teaching. Thus, information on this topic was given in the 9th grade (the first year of upper secondary school).

44. The Government emphasised that the compulsory nature of the class arose from the fact that it was necessary to protect children from myths and erroneous information, which gave rise to fanaticism. In this connection, they stressed that Jewish and Christian pupils were exempted from these lessons under the Treaty of Lausanne and decision no. 1 of the Supreme Council for Education (see paragraph 18 above). During the hearing they also indicated that, if individuals professing atheism wished to be exempted, their request was assessed by the authorities.

45. The Government also pointed out that the teaching was dispensed under the supervision of the administrative courts, which strictly monitored compliance with the principle of secularism. In addition, the teachers responsible for primary school classes were trained in universities and had obtained diplomas in the discipline of "knowledge of religious culture and morality". Teachers responsible for these classes at secondary level had a Masters-level degree from a faculty of theology.

46. Finally, according to the Government, it was clear from the Court's settled case-law that the preparation and content of curricula fell within the discretionary power of the State. Consequently, Article 2 of Protocol No. 1 did not enable parents to object to this State prerogative. If it were otherwise, it would be impossible to put in place institutionalised education.

B. The Court's assessment

1. General principles

47. As regards the general interpretation of Article 2 of Protocol No. 1, the Court has set out the main principles in its case-law (see, in particular, *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark*, judgment of 7 December 1976, Series A no. 23, pp. 24-28, §§ 50-54; *Campbell and Cosans v. the United Kingdom*, judgment of 25 February 1982, Series A no. 48, pp. 16-18, §§ 36-37; *Valsamis v. Greece*, judgment of 18 December 1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-VI, pp. 2323-2324, §§ 25-28; and, most recently, *Folgerø and Others v. Norway [GC]*, no. 15472/02, § 84, 29 June 2007). The two sentences of Article 2 of Protocol No. 1 must be read not only in the light of each other but also, in particular, of Articles 8, 9 and 10 of the Convention (see *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen*, cited above, § 52).

48. The right of parents to respect for their religious and philosophical convictions is grafted on to this fundamental right, and the first sentence does not distinguish, any more than the second, between State and private teaching. In short, the second sentence of Article 2 aims at safeguarding the possibility of pluralism in education, a possibility which is essential for the preservation of the "democratic society" as conceived by the Convention. In view of the power of the modern State, it is above all through State teaching that this aim must be realised (see *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen*, cited above, § 50).

49. Article 2 of Protocol No. 1 does not permit a distinction to be drawn between religious instruction and other subjects. It enjoins the State to respect parents' convictions, be they religious or philosophical, throughout the entire State education programme (see *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen*, cited above, § 51). That duty is broad in its extent as it applies not only to the content of education and the manner of its provision but also to the performance of all the "functions" assumed by the State. The verb "respect" means more than "acknowledge" or "take into account". In addition to a primarily negative undertaking, it implies some positive obligation on the part of the State. The word "convictions", taken on its own, is not synonymous with the words "opinions" and "ideas". It denotes views that attain a certain level of cogency, seriousness, cohesion and importance (see *Valsamis*, cited above, §§ 25 and 27, and *Campbell and Cosans*, cited above, §§ 36-37).

50. It is in the discharge of a natural duty towards their children – parents being primarily responsible for the “education and teaching” of their children – that parents may require the State to respect their religious and philosophical convictions. Their right thus corresponds to a responsibility closely linked to the enjoyment and the exercise of the right to education (ibid).

51. However, the setting and planning of the curriculum fall in principle within the competence of the Contracting States. This mainly involves questions of expediency on which it is not for the Court to rule and whose solution may legitimately vary according to the country and the era (see Valsamis, cited above, § 28). In particular, the second sentence of Article 2 of Protocol No. 1 does not prevent the States from disseminating in State schools, by means of the teaching given, objective information or knowledge of a directly or indirectly religious or philosophical kind. It does not even permit parents to object to the integration of such teaching or education in the school curriculum, for otherwise all institutionalised teaching would run the risk of proving impracticable (see Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen, cited above, § 53).

In fact, it seems very difficult for many subjects taught at school not to have, to a greater or lesser extent, some philosophical complexion or implications. The same is true of religious affinities if one remembers the existence of religions forming a very broad dogmatic and moral entity which has or may have answers to every question of a philosophical, cosmological or moral nature (ibid, § 53).

52. The second sentence of Article 2 implies on the other hand that the State, in fulfilling the functions assumed by it in regard to education and teaching, must take care that information or knowledge included in the curriculum is conveyed in an objective, critical and pluralistic manner, enabling pupils to develop a critical mind with regard to religion (see, in particular, paragraph 14 of Recommendation 1720 (2005), paragraph 27 above) in a calm atmosphere which is free of any misplaced proselytism (see Şefika Köse and 93 Others v. Turkey (dec.), no. 26625/02, 24 January 2006). The State is forbidden to pursue an aim of indoctrination that might be considered as not respecting parents' religious and philosophical convictions. That is the limit that must not be exceeded (see Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen, cited above, § 53).

53. In order to examine the disputed legislation under Article 2 of the Protocol, interpreted as above, one must, while avoiding any evaluation of the legislation's expediency, have regard to the material situation that it sought and still seeks to meet. Although, in the past, the Convention organs have not found education providing information on religions to be contrary to the Convention, they have carefully scrutinised whether pupils were obliged to take part in a form of religious worship or were exposed to any form of religious indoctrination. In the same context, the arrangements for exemption are also a factor to be taken into account (see Anna-Nina Angeloni v. Sweden, no. 10491/83, Commission decision of 3 December 1986, Decisions and Reports (DR) 51, p. 41; Zénon Bernard v. Luxembourg, no. 17187/90, Commission decision of 8 September 1993, DR 75, p. 57; C.J., J.J. and E.J. v. Poland, no. 23380/94, Commission decision of 16 January 1996, DR 84, p. 46). Certainly, abuses can occur as to the manner in which the provisions in force are applied by a given school or teacher and the competent authorities have a duty to take the utmost care to see to it that parents' religious and philosophical convictions are not disregarded at this level by carelessness, lack of judgment or misplaced proselytism (see Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen, cited above, § 54).

54. The Court reiterates that it has always stressed that, in a pluralist democratic society, the State's duty of impartiality and neutrality towards various religions, faiths and beliefs is incompatible with any assessment by the State of the legitimacy of religious beliefs or the ways in which those beliefs are expressed (see Manoussakis and Others v. Greece, judgment of 26 September 1996, Reports 1996-IV, p. 1365, § 47, and Hasan and Chaush v. Bulgaria [GC], no. 30985/96, § 78, ECHR 2000-XI). Further, the State does not need to take measures to ensure that religious communities remain or are brought under a unified leadership (see Serif v. Greece, no. 38178/97, § 51, ECHR 1999-IX).

55. Such an interpretation of the second sentence of Article 2 of Protocol No. 1 is consistent at one and the same time with the first sentence of the same provision, with Articles 8 to 10 of the Convention and with the general spirit of the Convention itself, an instrument designed to maintain and promote the ideals and values of a democratic society (see Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen, cited above, § 53). This is particularly true in that teaching is an integral part of the process whereby a school seeks to achieve the object for which it was established, including the development and moulding of the character and mental powers of its pupils as well as their personal independence.

2. Application of these principles

56. Pursuant to the Turkish Constitution, Ms Zengin, who was a pupil in a state school, was obliged to attend classes in “religious culture and ethics” from the fourth year of primary school.

57. In the light of the principles set out above, the Court must determine, firstly, if the content-matter of this subject is taught in an objective, critical and pluralist manner, in order to ensure that it is compatible with the principles which emerge from the case-law concerning the second sentence of Article 2 of Protocol No. 1. Secondly, it will examine whether appropriate provisions have been introduced in the Turkish educational system to ensure that parents' convictions are respected.

(a) Content of the lessons

58. According to the syllabus for “religious culture and ethics” classes, the subject is to be taught in compliance with respect for the principles of secularism and freedom of thought, religion and conscience, and is intended to “foster a culture of peace and a context of tolerance”. It also aims to transmit knowledge concerning all of the major religions. One of the objectives of the syllabus is educate people “who are informed about the historical development of Judaism, Christianity, Hinduism and Buddhism, their main features and the content of their doctrine, and to be able to assess, using objective criteria, the position of Islam in relation to Judaism and Christianity” (see paragraph 21 above).

59. In the Court's view, the intentions set out above are clearly compatible with the principles of pluralism and objectivity enshrined in Article 2 of Protocol No. 1. In this regard, it notes that the principle of secularism, as guaranteed by the Turkish Constitution, prevents the State from manifesting a preference for a particular religion or belief, thereby guiding the State in its role of impartial arbiter, and necessarily entails freedom of religion and conscience (see *Leyla Şahin v. Turkey* [GC], no. 44774/98, § 113, ECHR 2005-...). In this connection, it notes with interest the Government's observations to the effect that, firstly, the teaching of religion in schools is an appropriate method of combating fanaticism and, secondly, the administrative courts are responsible for supervising compliance with the principle of secularism, both in terms of preparation of the syllabus and in its implementation.

60. The Court observes, however, that, although the instruction is based on the principles set out above, the teaching programme also aims to raise awareness among pupils of “[the fact that] acts of worship, as well as being demonstrations of love, respect and gratitude towards Allah, enable the individuals in a group to bond with love and respect, to help each other, to show solidarity” and “using different examples, to explain that, far from being a myth, Islam is a rational and universal religion”. The syllabus also includes study of the conduct of the prophet Mohamed and of the Koran. Equally, the syllabus for the 7th grade includes teaching on fundamental aspects of the Islamic religion, such as “pilgrimage and sacrifice”, “angels and other invisible creatures” and “belief in the other world”.

61. As to the textbooks used in the context of these classes, examination shows that they are not limited to transmitting information on religions in general; they also contain texts which appear to provide instruction in the major principles of the Muslim faith and provide a general overview of its cultural rites, such as the profession of faith, the five daily prayers, Ramadan, pilgrimage, the concepts of angels and invisible creatures, belief in the other world, etc. (see paragraph 21 above).

62. Equally, pupils must learn several suras from the Koran by heart and study, with the support of illustrations, the daily prayers (see paragraph 22 above) and sit written tests for the purpose of assessment (see paragraph 24 above).

63. Thus, the syllabus for teaching in primary schools and the first cycle of secondary school, and all of the textbooks drawn up in accordance with the Ministry of Education's decision no. 373 of 19 September 2000, give greater priority to knowledge of Islam than they do to that of other religions and philosophies. In the Court's view, this itself cannot be viewed as a departure from the principles of pluralism and objectivity which would amount to indoctrination (see *Folgerø and Others*, cited above, § 89), having regard to the fact that, notwithstanding the State's secular nature, Islam is the majority religion practiced in Turkey.

64. Moreover, the question arises whether the priority given to the teaching of Islam may be considered as remaining within acceptable limits for the purposes of Article 2 of Protocol No. 1. In fact, given the syllabus and textbooks in question, it may reasonably be supposed that attendance at these classes is likely to influence the minds of young children. It is therefore appropriate to examine whether the information or knowledge in the syllabus is disseminated in an objective, critical and pluralist manner.

65. In this regard, the applicant alleged that no teaching was provided on the Alevi faith or its rituals in the compulsory “religious culture and ethics” lessons, although this religious movement differed in numerous areas from the conception of religion presented in school. According to the Government, this resulted from the fact that, in this syllabus, the vision of members of a branch of Islam or of a religious order represented in the country was not taken into consideration.

66. As to the Alevi faith, it is not disputed between the parties that it is a religious conviction which has deep roots in Turkish society and history and that it has features which are particular to it (see paragraphs 8-9 above). It is thus distinct from the Sunni understanding of Islam which is taught in schools. It is certainly neither a sect nor a “belief” which does not attain a certain level of cogency,

seriousness, cohesion and importance (see Campbell and Cosans, cited above, § 36). In consequence, the expression “religious convictions”, within the meaning of the second sentence of Article 2 of Protocol No. 1, is undoubtedly applicable to this faith.

67. As the Government have recognised, however, in the “religious culture and morals” lessons, the religious diversity which prevails in Turkish society is not taken into account. In particular, pupils receive no teaching on the confessional or ritual specificities of the Alevi faith, although the proportion of the Turkish population belonging to it is very large. As to the Government's argument that certain information about the Alevis was taught in the 9th grade, the Court, like the applicants (see paragraph 43 above), considers that, in the absence of instruction in the basic elements of this faith in primary and secondary school, the fact that the life and philosophy of two individuals who had a major impact on its emergence are taught in the 9th grade is insufficient to compensate for the shortcomings in this teaching.

68. Admittedly, parents may always enlighten and advise their children, exercise with regard to their children natural parental functions as educators, or guide their children on a path in line with the parents' own religious or philosophical convictions (see Valsamis, cited above, § 31 in fine). Nonetheless, where the Contracting States include the study of religion in the subjects on school curricula, and irrespective of the arrangements for exemption, pupils' parents may legitimately expect that the subject will be taught in such a way as to meet the criteria of objectivity and pluralism, and with respect for their religious or philosophical convictions.

69. In this regard, the Court considers that, in a democratic society, only pluralism in education can enable pupils to develop a critical mind with regard to religious matters in the context of freedom of thought, conscience and religion (see paragraph 13 (ii) of Parliamentary Assembly Recommendation no. 1396 and paragraph 14 of Recommendation no. 1720, paragraphs 26 and 27 above). In this respect, it should be noted that, as the Court has held on numerous occasions, this freedom, in its religious dimension, is one of the most vital elements that go to make up the identity of believers and their conception of life, but it is also a precious asset for atheists, agnostics, sceptics and the unconcerned (see *Buscarini and Others v. San Marino* [GC], no. 24645/94, § 34, ECHR 1999-I).

70. In the light of the above, the Court concludes that the instruction provided in the school subject “religious culture and ethics” cannot be considered to meet the criteria of objectivity and pluralism and, more particularly in the applicants' specific case, to respect the religious and philosophical convictions of Ms Zengin's father, a follower of the Alevi faith, on the subject of which the syllabus is clearly lacking.

(b) As to whether appropriate means existed to ensure respect for parents' convictions

71. The Court reiterates the Contracting Parties' positive obligation under the second sentence of Article 2 of Protocol No. 1, which gives parents the right to demand from the State respect for their religious and philosophical convictions in the teaching of religion (see Campbell and Cosans, cited above, § 37). Where a Contracting State includes religious instruction in the curriculum for study, it is then necessary, in so far as possible, to avoid a situation where pupils face a conflict between the religious education given by the school and the religious or philosophical convictions of their parents. In this connection, the Court notes that, with regard to religious instruction in Europe and in spite of the variety of teaching approaches, almost all of the member States offer at least one route by which pupils can opt out of religious education classes, by providing an exemption mechanism or the option of attending a lesson in a substitute subject, or making attendance at religious studies classes entirely optional (see paragraph 34 above).

72. The Court notes that, under Article 24 of the Turkish Constitution, “religious culture and ethics” is one of the compulsory subjects. However, it appears that a possibility for exemption was introduced by the Supreme Council for Education's decision of 9 July 1990 (see paragraph 18 above). According to that decision, only children “of Turkish nationality who belong to the Christian or Jewish religion” have the option of exemption, “provided they affirm their adherence to those religions”.

73. The Court considers at the outset that, whatever the category of pupils concerned, the fact that parents must make a prior declaration to schools stating that they belong to the Christian or Jewish religion in order for their children to be exempted from the classes in question may also raise a problem under Article 9 of the Convention (see, *mutatis mutandis*, *Folgerø and Others*, cited above, § 97). In this connection, it notes that, according to Article 24 of the Turkish Constitution, “no one shall be compelled ... to reveal religious beliefs and convictions...” (see paragraph 16 above). Furthermore, it reiterates that it has always stressed that religious convictions are a matter of individual conscience (see, *inter alia*, *Sofianopoulos and Others v. Greece* (dec.), nos. 1977/02, 1988/02 and 1997/02, ECHR 2002-X, and also, *mutatis mutandis*, *Buscarini and Others*, cited above, § 39).

74. In addition, the Supreme Council for Education's decision provides for the possibility of exemption to solely two categories of pupils of Turkish nationality, namely those whose parents belong to the Christian or Jewish faiths. In the Court's opinion, this necessarily suggests that the instruction

provided in this subject is likely to lead these categories of pupils to face conflicts between the religious instruction given by the school and their parents' religious or philosophical convictions. Like the ECRI, the Court considers that this situation is open to criticism, in that "if this is indeed a course on the different religious cultures, there is no reason to make it compulsory for Muslim children alone. Conversely, if the course is essentially designed to teach the Muslim religion, it is a course on a specific religion and should not be compulsory, in order to preserve children's and their parents' religious freedoms" (see paragraph 29 above).

75. The Court notes that, according to the Government, this possibility for exemption may be extended to other convictions if such a request is submitted (see paragraph 19 above). Nonetheless, whatever the scope of this exemption, the fact that parents are obliged to inform the school authorities of their religious or philosophical convictions makes this an inappropriate means of ensuring respect for their freedom of conviction. In addition, in the absence of any clear text, the school authorities always have the option of refusing such requests, as in Ms Zengin's case (see paragraph 11 above).

76. In consequence, the Court considers that the exemption procedure is not an appropriate method and does not provide sufficient protection to those parents who could legitimately consider that the subject taught is likely to give rise in their children to a conflict of allegiance between the school and their own values. This is especially so where no possibility for an appropriate choice has been envisaged for the children of parents who have a religious or philosophical conviction other than that of Sunni Islam, where the procedure for exemption is likely to subject the latter to a heavy burden and to the necessity of disclosing their religious or philosophical convictions in order to have their children exempted from the lessons in religion.

(c) Conclusion

77. Having regard to the foregoing, the Court concludes that there has been a breach of the applicants' right under the second sentence of Article 2 of Protocol No. 1.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION

78. The applicants also alleged that there had been a violation of Article 9 of the Convention, which provides:

(Omissis)

79. Having regard to its finding of a violation of Article 2 of Protocol No. 1 (see paragraph 77 above), the Court considers that no separate question arises under Article 9.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Holds that there has been a violation of Article 2 of Protocol No. 1;
2. Holds that no separate question arises under Article 9 of the Convention;
3. Holds that the finding of a violation provides in itself sufficient just satisfaction for the non-pecuniary damage sustained by the applicants;

4. Holds

(a) that the respondent State is to pay the applicants jointly, within three months from the date on which the judgment becomes final according to Article 44 § 2 of the Convention, EUR 3,726.80 (three thousand seven hundred and twenty-six euros, eighty cents) in respect of costs and expenses, less the sum of EUR 850 granted in legal aid, plus any tax that may be chargeable, to be converted into new Turkish liras at the rate applicable at the date of settlement;

(b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amount at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points.

(Omissis)

GLAS NADEZHDA EOOD AND ELENKOV C. BULGARIA⁷⁴
11 ottobre 2007 – Sez. V – Ric. 14134/02
Pres. Lorenzen, Botoucharova, Jungwiert, Butkevych, Tsatsa-Nikolovska,
Maruste, Villiger

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione dell'art. 10; violazione dell'art. 13 in combinato disposto con l'art. 10; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 9

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(*Omissis*)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

A. Background

5. Mr Elenkov, who was born in 1972 and lives in Sofia, is a Christian and a follower of the Protestant Church in Bulgaria. In 2000 he decided to set up Glas Nadezhda EOOD, through which he would apply for a broadcasting licence for a religious radio station. He obtained support for this initiative from many domestic and foreign religious figures of various denominations, as well as from the Directorate of Religious Denominations at the Council of Ministers.

B. The application for a broadcasting licence and its denial

6. On 1 June 2000 the Council of Ministers announced that a number of frequencies for local radio broadcasting would be made available to private operators in several cities. Ten such licences were available for Sofia.

7. On 16 August 2000 Glas Nadezhda EOOD applied to the State Telecommunications Commission (“the STC” – see paragraphs 24 and 25 below) for a broadcasting licence for a radio station with Christian religious programming for the Sofia City Region. In support of its application it presented, inter alia, a business plan, a programme project, a programme concept, a programme profile, and a programme scheme. It was apparent from these that it intended to broadcast mainly Christian religious programming.

8. In line with the established procedure, the application was forwarded to the National Radio and Television Committee (“the NRTC” – see paragraph 27 below). After deliberating on the application on 26 September 2000, the Committee refused in a decision of 2 October 2000, which was not notified to Glas Nadezhda EOOD, to grant a broadcasting licence. It stated, without adding further detail, that although the company had submitted all the requisite documents, its programme documents did not correspond to points 3.4, 3.5 and 4.3 of the NRTC's criteria for licensing regional over-the-air radio operators, and only partly corresponded to points 3.1, 3.2, 3.3, 4.1 and 4.2 (see paragraph 28 below). Furthermore, Glas Nadezhda EOOD had no prior experience of creating programmes in the region.

9. In accordance with the established procedure (see paragraph 26 below), this decision was sent to the STC.

10. In a decision of 2 November 2000 the STC refused to grant a broadcasting licence to Glas Nadezhda EOOD. It stated that its refusal was based on the NRTC's decision of 2 October 2000.

C. The application for judicial review of the STC's decision

11. Glas Nadezhda EOOD lodged an application for judicial review of the STC's decision with the Supreme Administrative Court. It submitted that, since it was not clear whether the NRTC's decision was

⁷⁴ *Fattispecie*: i ricorrenti, intenzionati a operare una emittente radiofonica religiosa, lamentavano una violazione dei propri diritti per essere stato negato loro dalle competenti autorità il rilascio della corrispondente licenza, nonostante la sussistenza di tutti i presupposti di legge.

subject to direct review, the court should first examine its lawfulness before ruling on the lawfulness of the STC's decision. Glas Nadezhda EOOD further argued that it had produced all of the requisite documents, each of which corresponded to the NRTC's criteria. The fact that no reasons had been given on how, in the NRTC's view, these documents failed to meet the criteria, was in breach of the rules of procedure and the requirement that administrative decisions be reasoned. On the contrary, all of the NRTC's criteria had been complied with. The decisions had also been in breach of the substantive law and did not correspond to the latter's object and purpose. In a supplementary memorial Glas Nadezhda EOOD made detailed submissions in respect of each of its alleged failures to comply with the relevant NRTC criteria.

12. In a judgment of 12 March 2001, a three-member panel of the Supreme Administrative Court dismissed the application. It held that the NRTC's decision was subject to review in separate proceedings. However, Glas Nadezhda EOOD had not sought such review, whereas indirect review of that decision in proceedings against the STC's decision was impossible. The court went on to say that the STC's decision concerned the allocation of the radio spectrum, whereas the NRTC's decision related to the broadcasting content. It was therefore impossible to grant a broadcasting licence without a prior finding by the NRTC that it would be used for broadcasting quality programmes. In issuing its decision, the STC was therefore bound by the NRTC's decision and the latter's refusal had effectively precluded the former from granting the requested licence.

13. Glas Nadezhda EOOD appealed on points of law to a five-member panel of the Supreme Administrative Court. It argued, *inter alia*, that while it could be accepted that the NRTC's refusal was binding on the STC, the former was bound to give reasons for its decision.

14. In a final judgment of 11 July 2001 the five-member panel of the Supreme Administrative Court upheld the three-member panel's judgment, holding, *inter alia*, that the STC was bound by the NRTC's decision and could not have reviewed its lawfulness. Nor could the court, in proceedings against the STC's decision, examine the lawfulness of the NRTC's decision. It could do so only pursuant to an application for judicial review of the latter's decision.

D. The application for judicial review of the NRTC's decision

15. Having been apprised of the tenor of the NRTC's decision in the course of the proceedings for judicial review of the STC's decision, on 1 March 2001 Glas Nadezhda EOOD made an application for its judicial review. It submitted that it had provided all necessary documents, thus establishing that it had complied with the NRTC's licensing criteria. However, that body had not pointed out any perceived deficiencies, thus failing to provide a duly reasoned decision and acting in breach of the rules of administrative procedure.

16. In a judgment of 21 March 2002 a three-member panel of the Supreme Administrative Court dismissed the application. It held that the NRTC's assessment of whether the licence application met its criteria was not subject to judicial scrutiny, since the NRTC enjoyed discretion in that respect. In the instant case it had found that the programme documents submitted by Glas Nadezhda EOOD did not meet its requirements for regional targeting, societal function and business perspective of the programming, and only partially met its criteria regarding the justification and uniqueness of its programme profile, conformity with the audience's expectations and professional and technological resources. These findings fell within the exclusive province of the NRTC.

17. Glas Nadezhda EOOD appealed on points of law to a five-member panel of the Supreme Administrative Court, reiterating its arguments.

18. In a final judgment of 28 December 2002 the five-member panel of the Supreme Administrative Court upheld the three-member panel's judgment, fully endorsing its reasoning.

E. The attempt to obtain a copy of the minutes of the NRTC's deliberations

19. On 16 November 2000 Mr Elenkov, acting on behalf of Glas Nadezhda EOOD, requested the NRTC to provide it with a copy of the minutes of the deliberations at which it had examined its application for a broadcasting licence. He relied on the Access to Public Information Act 2000 (“Закон за достъп до обществена информация”).

20. As the NRTC did not reply within the statutory time-limit, Mr Elenkov asked the Sofia City Court to review its tacit refusal.

21. In a judgment of 2 July 2001 the Sofia City Court quashed the NRTC's tacit refusal and ordered it to reply to the request for information. It held that the minutes of the NRTC's deliberations were public information within the meaning of the Access to Public Information Act 2000.

22. The NRTC did not appeal and shortly afterwards the judgment entered into force. However, at the time of the latest receipt of information from the applicants (26 June 2006) the NRTC had still not complied with the judgment and had not replied to the applicants' request for information.

(*Omissis*)

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 10 OF THE CONVENTION

35. The applicants complained under Article 10 of the Convention that the authorities' refusal to grant Glas Nadezhda EOOD a broadcasting licence had not been justified under paragraph 2 of that Article.

36. Article 10 provides:

(*Omissis*)

B. The Court's assessment

1. Admissibility

40. The Court notes at the outset that it was only the applicant company, Glas Nadezhda EOOD, which applied for and was denied a licence (see paragraphs 8 and 10 above). The issue thus arises whether the second applicant, Mr Elenkov, who is its sole member and manager, may himself claim to be a victim within the meaning of Article 34 of the Convention. The Court notes that in the case of *Groppera Radio AG and Others v. Switzerland* it found that the sole shareholder and statutory representative of a company could also be considered as a victim as regards a ban on broadcasting (see *Groppera Radio AG and Others v. Switzerland*, judgment of 28 March 1990, Series A no. 173, p. 21, § 49). Since the case at hand is indistinguishable in this respect, the Court considers that Mr Elenkov may also claim to be a victim of a violation. Indeed, the Government did not dispute this.

41. The Court further finds that this complaint is not manifestly ill-founded within the meaning of Article 35 § 3 of the Convention. It also considers that it is not inadmissible on any other grounds. It must therefore be declared admissible.

2. Merits

(a) Has there been an interference with the applicants' freedom of expression?

42. The refusal to grant Glas Nadezhda EOOD a broadcasting licence constituted an interference with both applicants' freedom to impart information and ideas (see *Verein Alternatives Lokalradio Bern et Verein Radio Dreyeckland Basel*, cited above, p. 126; *Informationsverein Lentia and Others v. Austria*, judgment of 24 November 1993, Series A no. 276, p. 13, § 27; *Radio ABC v. Austria*, judgment of 20 October 1997, Reports of Judgments and Decisions 1997-VI, p. 2197, § 27; *Leveque v. France* (dec.), no. 35591/97, 23 November 1999; *Brook v. the United Kingdom* (dec.), no. 38218/97, 11 July 2000; *United Christian Broadcasters Ltd v. the United Kingdom* (dec.), no. 44802/98, 7 November 2000; and *Demuth v. Switzerland*, no. 38743/97, § 30, ECHR 2002-IX; and also, *mutatis mutandis*, *Groppera Radio AG and Others*, cited above, p. 22, § 55; *Autronic AG v. Switzerland*, judgment of 22 May 1990, Series A no. 178, p. 23, § 47; *Tele 1 Privatfernsehgesellschaft mbH v. Austria*, no. 32240/96, § 24, 21 September 2000; and *Murphy v. Ireland*, no. 44179/98, § 61, 10 July 2003).

43. It must therefore be determined whether this interference was “prescribed by law”, pursued one or more legitimate aims under the third sentence of paragraph 1 of Article 10 or under paragraph 2 thereof, and was “necessary in a democratic society”.

44. When doing so, the Court will bear in mind that under the third sentence of Article 10 § 1 States are permitted to regulate by means of a licensing system the way in which broadcasting is organised in their territories, particularly in its technical aspects. The grant of a licence may also be made conditional on such matters as the nature and objectives of a proposed station, its potential audience at national, regional or local level, the rights and needs of a specific audience and the obligations deriving from international legal instruments. However, the compatibility of such interferences must be assessed in the light of the requirements of paragraph 2 (see *United Christian Broadcasters Ltd*; and *Demuth*, §§ 33-35, both cited above).

(b) Was the interference justified?

45. The first step in the Court's inquiry is to determine whether the denial of a broadcasting licence was “prescribed by law”, within the meaning of Article 10. According to its settled case-law, this

expression, which is also used in Articles 9 and 11 of the Convention, and the expression “in accordance with the law”, used in Article 8 of the Convention, not only require that an interference with the rights enshrined in these Articles should have some basis in domestic law, but also refer to the quality of the law in question. That law should be accessible to the persons concerned and formulated with sufficient precision to enable them – if need be, with appropriate advice – to foresee, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may entail (see, among many other authorities, *Maestri v. Italy* [GC], no. 39748/98, § 30, ECHR 2004-I).

46. Domestic law must also afford a measure of legal protection against arbitrary interferences by public authorities with the rights guaranteed by the Convention. In matters affecting fundamental rights it would be contrary to the rule of law, one of the basic principles of a democratic society enshrined in the Convention, for a legal discretion granted to the executive to be expressed in terms of an unfettered power. Consequently, the law must indicate with sufficient clarity the scope of any such discretion and the manner of its exercise (see *Hasan and Chaush v. Bulgaria* [GC], no. 30985/96, § 84, ECHR 2000-XI). It must furthermore provide adequate and effective safeguards against abuse, which may in certain cases include procedures for effective scrutiny by the courts (see, *mutatis mutandis*, *Lupsa v. Romania*, no. 10337/04, § 34, 8 June 2006).

47. Turning to the present case, the Court notes at the outset that the interference with the applicants' freedom of expression stemmed entirely from the NRTC's decision, which by law was considered binding on the STC (see paragraphs 12, 14 and 29 above). The Court may thus confine its examination to that decision.

48. The Court observes that the grant or refusal of a broadcasting licence was premised on the applicants' compliance with a number of criteria published by the NRTC in its bulletin. Some of these criteria – such as the requirement to have sufficient “experience in setting up radio programmes” and “technological resources” – seem quite clear, while others – such as the serving of a “societal function” – less so (see paragraph 28 above). Most of the criteria could, despite the points system adopted, be subject to a highly subjective assessment.

49. The Court is prepared to accept that these criteria were, in the special context, sufficiently accessible and precise to comply with the Convention requirement of lawfulness (see, *mutatis mutandis*, *Groppera Radio AG and Others*, cited above, p. 26, § 68). However, it must further verify whether the manner in which the NRTC applied them in the licensing process provided sufficient guarantees against arbitrariness.

50. In this respect, the Court notes that the NRTC did not hold any form of public hearings and that its deliberations were kept secret, despite a court order to provide to the applicants a copy of the minutes of these deliberations (see paragraphs 8 and 19-22 above). Furthermore, in its decision the NRTC did not give reasons why it considered that *Glas Nadezhda EOOD* did not correspond or only partially corresponded to a number of its criteria; it merely stated that this was so (see paragraph 8 above). The applicants or the public were thus not made aware on what basis the NRTC had exercised its discretion to deny a broadcasting licence.

51. This lack of reasons was not made good in the ensuing judicial review proceedings, because the Supreme Administrative Court held that NRTC's discretion was unreviewable (see paragraphs 16 and 18 above). This, coupled with the somewhat vague purport of certain of the NRTC's programme criteria, denied the applicants legal protection against arbitrary interferences with their freedom of expression. In this connection, the Court notes that the guidelines adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe in the broadcasting regulation domain call for open and transparent application of the regulations governing the licensing procedure and specifically recommend that “[a]ll decisions taken ... by the regulatory authorities ... be ... duly reasoned [and] open to review by the competent jurisdictions” (see paragraphs 33 and 34 above).

52. In view of the foregoing considerations, the Court concludes that the interference with the applicants' freedom of expression did not meet the Convention requirements of lawfulness. That being so, it is not required to determine whether this interference pursued a legitimate aim and, if so, whether it was proportionate to the aim sought to be attained.

53. There has therefore been a violation of Article 10 of the Convention.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION

54. The applicants complained under Article 9 of the Convention that the authorities' refusal to grant *Glas Nadezhda EOOD* a broadcasting licence had substantially restricted their possibility to communicate their religious ideas to others and had thus infringed their freedom to manifest their religion. In their view, this refusal had not been justified under the second paragraph of that Article for the same reasons as the ones indicated under paragraph 2 of Article 10 of the Convention.

55. Article 9 provides:

(Omissis)

A. The parties' submissions

56. The Government submitted that the criteria on which the NRTC had based its denial of a broadcasting licence had not included a religious element. Nor had the NRTC grounded its decision on the religious nature of the radio's proposed programme. On the contrary, it could be seen from the documents in the file that the authorities with competence for religious issues had endorsed Glas Nadezhda EOOD's licence application. However, that application, like any other, had to comply with the criteria published by the NRTC. The denial of the licence on the basis of its failure to meet these criteria had not amounted to an interference with the applicants' right to manifest their religion or belief.

57. The applicants relied on the same arguments as those presented under Article 10 of the Convention.

B. The Court's assessment

58. The Court notes that this complaint is linked to the one examined above. It must therefore likewise be declared admissible.

59. However, having regard to its findings under Article 10 (see paragraphs 42-53 above), the Court considers that it is not necessary to additionally examine whether there has been a violation of Article 9 of the Convention (see *United Christian Broadcasters Ltd*; and *Murphy*, §§ 60 and 61, both cited above).

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Declares the application admissible;
2. Holds that there has been a violation of Article 10 of the Convention;
3. Holds that there is no need to examine separately the complaint under Article 9 of the Convention;
4. Holds that there has been a violation of Article 13 of the Convention in conjunction with Article 10;
5. Holds
 - (a) that the respondent State is to pay the applicants, within three months from the date on which the judgment becomes final according to Article 44 § 2 of the Convention, the following amounts, to be converted into Bulgarian leva at the rate applicable at the date of settlement:
 - (i) EUR 5,000 (five thousand euros) in respect of non-pecuniary damage;
 - (ii) EUR 2,500 (two thousand five hundred euros) in respect of costs and expenses;
 - (iii) any tax that may be chargeable on the above amounts;
 - (b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amounts at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;
6. Dismisses the remainder of the applicants' claim for just satisfaction.

(Omissis)

PERRY C. LETTONIA⁷⁵

8 novembre 2007 – Sez. III – Ric. 30273/03

Pres. Zupancic, Birsan, Gyulumyan, Myjer, Björgvinsson, Ziemele, Berro-Lefevre

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione dell'art. 9; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 14

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(*Omissis*)

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. Né en 1957, le requérant est un pasteur appartenant à Morning Star International, une fédération de communautés chrétiennes d'inspiration évangélique protestante dont le siège central se trouve aux États-Unis.

A. Genèse de l'affaire

7. En 1997, le requérant vint s'établir en Lettonie et y créa une communauté de la fédération susmentionnée, nommée Rīta Zvaigzne (« Étoile du matin »). Le 6 janvier 1998, celle-ci fut enregistrée en tant que paroisse (*draudze*) par la Direction des affaires religieuses (*Reliģijas lietu pārvalde*), acquérant ainsi la personnalité morale. Le certificat d'enregistrement qu'elle reçut était valable jusqu'au 8 janvier 2002 ; cependant, conformément à la loi sur les organisations religieuses, il y était indiqué que la paroisse devait obtenir un réenregistrement (*pārreģistrācija*) avant le 8 janvier 2001 afin de pouvoir continuer ses activités. D'après les données publiées par la Direction des affaires religieuses, Rīta Zvaigzne a effectivement obtenu un tel réenregistrement et fonctionne régulièrement jusqu'à présent.

8. Jusqu'en 1999, le requérant résidait en Lettonie sous couvert d'un permis de séjour temporaire délivré « en relation avec ses activités pédagogiques ». Le 8 juillet 1999, la Direction des affaires de nationalité et de migration (*Pilsonības un migrācijas lietu pārvalde*) lui délivra un nouveau permis temporaire, valable jusqu'au 15 juillet 2000. Les conditions attachées à ce nouveau permis stipulaient que celui-ci avait été délivré « aux fins d'activités religieuses » (*sakarā ar reliģisko darbību*), c'est-à-dire que le requérant avait le droit d'organiser, sur le territoire letton, des activités publiques de caractère religieux.

9. En juillet 2000, le requérant sollicita un nouveau permis de séjour temporaire. Cependant, par une décision n° 5/12-S du 28 juillet 2000, la Direction des affaires de nationalité et de migration rejeta sa demande. Le rejet était fondé sur l'article 35, alinéa 8, de la loi relative à l'entrée et au séjour des étrangers et des apatrides en République de Lettonie (ci-après la « loi sur les étrangers »), aux termes duquel un permis de séjour ne pouvait pas être délivré à une personne qui « milit[ait] au sein d'une organisation totalitaire, terroriste ou utilisant des méthodes violentes ; qui met[tait] en danger la sécurité nationale ou l'ordre public, ou qui [était] membre de n'importe quelle organisation secrète dirigée contre l'État ou criminelle ».

10. Le requérant ne reçut jamais le texte intégral de la décision n° 5/12-S ; il lui fut expliqué que cet acte était classifié secret. Seul le dispositif de la décision lui fut notifié par une lettre du 11 septembre 2000 ; les passages pertinents de ce courrier se lisaient ainsi :

« (...) Le 28 juillet 2000, la [Direction] a pris la décision n° 5/12-S selon laquelle il n'y a pas lieu de délivrer à Robert Perry et à sa famille un permis de séjour permanent aux fins d'activités religieuses (...) conformément aux dispositions de l'article 35, alinéa 8, de la loi [sur les étrangers].

Robert Perry pourrait solliciter un permis de séjour temporaire fondé sur des relations de travail en Lettonie, à condition de recevoir une invitation de l'employeur (...). »

⁷⁵ *Fattispecie*: il ricorrente, cittadino statunitense pastore di una Chiesa protestante, lamentava la violazione della propria libertà religiosa per essergli stato negato senza motivazione specifica il rilascio del permesso di soggiorno in ragione della sua appartenenza alla Chiesa.

11. Le requérant attaqua la décision n° 5/12-S par la voie d'un recours hiérarchique devant le chef de la Direction qui l'avait prise. Peu après, le 26 octobre 2000, la Direction délivra un permis de séjour temporaire à son épouse, embauchée comme enseignante par l'Académie de culture de Lettonie. Le même jour, des permis temporaires furent également délivrés au requérant – en tant que conjoint de sa femme – ainsi qu'à leurs quatre enfants. Tous ces permis venaient à expiration le 30 juin 2002. Il ressort des explications des deux parties qu'au moment de la délivrance du permis, les agents de la Direction déclarèrent au requérant que son nouveau titre de séjour ne comportait pas l'autorisation de se livrer à des activités religieuses ; par conséquent, il dut officiellement abandonner son poste de pasteur au sein de sa paroisse et en devenir un membre ordinaire.

12. En novembre 2000, le requérant saisit le chef de la Direction d'un nouveau recours. Dans son mémoire, il critiqua le fait qu'en lui refusant un permis de séjour « aux fins d'activités religieuses », la Direction avait tout simplement cité l'article 35, alinéa 8, de la loi sur les étrangers, sans préciser de quelle manière il entrerait en jeu dans son cas concret. A ses yeux, la position adoptée par l'administration était illogique : en effet, s'il faisait vraiment partie d'une organisation visée par ladite disposition et dangereuse pour la sécurité de l'État, la Direction aurait dû appliquer l'article 36, alinéa 5, de la même loi (paragraphe 31 ci-après), annuler son permis de séjour et l'expulser de Lettonie, au lieu de lui délivrer un nouveau permis. De même, selon lui, si sa communauté avait accompli des actes dangereux pour l'État ou pour l'ordre public, les autorités auraient dû saisir le juge compétent d'une demande de dissolution de celle-ci. En d'autres termes, la Direction l'autorisait à demeurer en Lettonie tout en lui refusant le droit de prêcher. Selon le requérant, une telle situation enfreignait son droit de manifester sa religion, garanti par la Constitution et par l'article 9 de la Convention.

13. Par une lettre du 14 décembre 2000, le chef de la Direction rejeta le recours. Le requérant s'adressa alors au ministre de l'Intérieur, qui, le 7 février 2001, fit de même, lui rappelant qu'il disposait déjà d'un permis de séjour temporaire en tant qu'époux de sa femme qui était employée comme enseignante en Lettonie.

14. Le 22 janvier 2001, le requérant se plaignit à la Direction des affaires religieuses d'une ingérence injustifiée dans ses droits fondamentaux. Donnant suite à cette plainte, la Direction des affaires religieuses demanda à celle des affaires de nationalité et de migration de lui fournir des explications sur son attitude à l'égard du requérant. Le 14 février 2001, le chef de cette dernière Direction informa son homologue que la décision n° 5/12-S avait été prise « sur la base des renseignements fournis par des organes compétents ». Par une lettre du 19 février 2001, le chef de la Direction des affaires religieuses en informa le requérant, tout en soulignant que, pour leur part, ni lui-même ni sa Direction n'avaient aucun reproche à lui faire et aucune objection à ce qu'il demeurât en Lettonie.

15. Le requérant s'adressa également au Bureau national des Droits de l'Homme (Valsts Cilvēktiesību birojs), demandant son opinion au sujet de la situation dans laquelle il se trouvait. Le 10 décembre 2001, le directeur du Bureau lui répondit qu'à son avis, il y avait eu violation du droit à la liberté religieuse en l'espèce.

(Omissis)

EN DROIT

(Omissis)

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 9 DE LA CONVENTION

48. Le requérant allègue une violation de l'article 9 de la Convention, ainsi libellé :

(Omissis)

A. Sur l'applicabilité de l'article 9 et l'existence d'une ingérence

1. Arguments des parties

49. Le Gouvernement estime qu'à supposer même que l'article 9 soit applicable dans la présente affaire, il n'y a eu en l'espèce aucune ingérence dans les droits qu'il garantit. Se référant à l'arrêt *Cha'are Shalom Ve Tsedek c. France* ([GC], n° 27417/95, CEDH 2000-VII), il fait valoir que, nonobstant la mesure critiquée, le requérant a tout de même pu pratiquer sa religion d'une autre manière que celle initialement envisagée : en effet, rien ne l'empêchait de demeurer un membre actif de sa paroisse et de participer aux services religieux au sein de celle-ci. Le Gouvernement soutient ensuite que la présente requête ressemble à beaucoup d'égards à l'affaire *Église de X. c. Royaume-Uni* (n° 3798/68, décision du

17 décembre 1968, Recueil 29, p. 70), dans laquelle la Commission européenne des Droits de l'Homme a décidé que le refus ou le retrait d'un visa pour des raisons de sécurité nationale n'empêchait pas les membres de l'organisation concernée d'entrer dans l'État défendeur pour de diverses raisons et d'y pratiquer leur religion.

50. Le requérant maintient que ses droits au titre de l'article 9 ont fait l'objet d'une ingérence de la part de l'État. Il souligne qu'il a été autorisé à demeurer en Lettonie, tout en étant privé du droit de prêcher et d'exercer le reste des fonctions pastorales, alors qu'il est pasteur. De ce fait, l'étendue de ses droits au titre de l'article 9 est, par définition, différente de celle d'un simple paroissien.

2. *Appréciation de la Cour*

51. A titre préliminaire, la Cour tient à rappeler que la Convention ne garantit pas, en tant que tel, le droit d'entrer ou de résider dans un État dont on n'est pas ressortissant, et que les États contractants ont le droit de contrôler, en vertu d'un principe de droit international bien établi, l'entrée, le séjour, le éloignement des non-nationaux (voir, parmi beaucoup d'autres, *El Boujaïdi c. France*, arrêt du 26 septembre 1997, Recueil 1997-VI, p. 1992, § 39, *Baghli c. France*, n° 34374/97, § 45, CEDH 1999-VIII, et *Boultif c. Suisse*, n° 54273/00, § 39, CEDH 2001-IX). De même, elle estime, avec l'ancienne Commission, que l'article 9 de la Convention ne garantit aucun droit, pour un ressortissant étranger, d'être employé dans un État contractant, même si l'employeur est une organisation religieuse (voir *Hüsni Öz c. Allemagne*, n° 32168/96, décision de la Commission du 3 décembre 1996, non publiée). En l'espèce, la Cour constate que le requérant n'a pas été empêché de demeurer légalement en Lettonie ; en revanche, le permis de séjour qu'il a reçu le 26 octobre 2000 était dépourvu d'autorisation de se livrer à des activités religieuses sur le sol letton (paragraphe 10-11 ci-dessus).

52. La Cour rappelle ensuite que si la liberté religieuse, au sens de l'article 9 de la Convention, relève d'abord du for intérieur, elle implique de surcroît la liberté de « manifester sa religion » individuellement et en privé, ou de manière collective, en public et dans le cercle de ceux dont on partage la foi. L'article 9 énumère les diverses formes que peut prendre la manifestation d'une religion ou d'une conviction, à savoir le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites. En particulier, il comporte en principe le droit d'essayer de convaincre son prochain, par exemple au moyen d'un « enseignement », ou, plus précisément, d'une prédication (voir *Kokkinakis c. Grèce*, arrêt du 25 mai 1993, série A n° 260-A, p. 17, § 31, *Larissis et autres c. Grèce*, arrêt du 24 février 1998, Recueil des arrêts et décisions 1998-I, p. 379, § 45, ainsi que *Église métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova*, n° 45701/99, § 114, CEDH 2001-XII). En l'occurrence, la Cour relève que le requérant est ministre d'un culte, et que la raison principale de son établissement en Lettonie était, de toute évidence, la création d'une communauté de sa confession et la prédication au sein de celle-ci. Il avait donc justement exercé l'un de ses droits au titre de l'article 9 de la Convention.

53. La Cour note en particulier que, de juillet 1999 jusqu'en juillet 2000, le requérant bénéficiait d'un permis de séjour impliquant une autorisation d'organiser de activités publiques de caractère religieux. Par sa décision n° 5/12-S du 28 juillet 2000, la Direction des affaires de nationalité et de migration a refusé de prolonger son séjour sous les mêmes conditions et le même régime ; peu après, il s'est vu délivrer un permis d'un autre type, assorti d'une explication dont il ressortait qu'il n'avait plus le droit de s'adonner aux activités litigieuses (paragraphe 10-11 ci-dessus). En d'autres termes, le requérant s'est vu retirer l'autorisation alors qu'il souhaitait continuer de l'exercer. Selon la Cour, il s'agit d'un exemple typique d'une « ingérence » au sens de l'article 9 § 2 de la Convention.

54. La Cour comprend mal la thèse du Gouvernement fondée sur l'autonomie des organisations religieuses par rapport à l'État (paragraphe 44 ci-dessus). En effet, il ressort clairement des faits de l'affaire qu'aucun conflit n'a opposé le requérant à la fédération *Morning Star International* ou à la communauté locale *Rīta Zvaigzne* au sujet de sa qualité de pasteur ou de sa charge pastorale. La situation qu'il dénonce résultait uniquement de la décision n° 5/12-S et de l'interdiction explicite qu'elle avait entraînée ; elle est donc pleinement imputable à l'État.

55. Certes, le requérant pouvait continuer de participer à la vie spirituelle de sa paroisse en tant que membre ordinaire. Toutefois, la Cour rappelle que les communautés religieuses existent traditionnellement et universellement sous la forme de structures organisées, et qu'elles respectent des règles que les adeptes considèrent souvent comme étant d'origine divine. Les cérémonies religieuses ont une signification et une valeur sacrée pour les fidèles lorsqu'elles sont célébrées par des ministres du culte qui y sont habilités en vertu de ces règles. La personnalité de ces derniers est assurément importante pour tout membre actif de la communauté, et leur participation à la vie de cette communauté est donc une manifestation particulière de la religion qui jouit en elle-même de la protection de l'article 9 de la Convention (voir *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie* [GC], n° 30985/96, § 62, CEDH 2000-XI).

56. Il s'ensuit que les faits dénoncés par le requérant concernent directement son droit à la liberté de religion, tel que le consacre l'article 9 de la Convention. Cet article trouve donc à s'appliquer, et il y a

en l'espèce eu ingérence dans le droit du requérant à la liberté de religion. Partant, l'exception du Gouvernement tirée de l'incompatibilité de la requête *ratione materiae* avec les dispositions la Convention ne saurait être retenue.

B. Sur la justification de l'ingérence

57. Pareille ingérence emporte violation de l'article 9, sauf si elle est prévue par la loi et nécessaire dans une société démocratique pour atteindre un but légitime (voir *Cha'are Shalom Ve Tsedek* précité, §§ 75 et 84).

1. Arguments des parties

58. Selon le Gouvernement, l'ingérence litigieuse avait pour fondement l'article 35, alinéa 8, de la loi sur les étrangers. En adoptant la décision n° 5/12-S, la Direction des affaires de nationalité et de migration a agi dans les limites de sa compétence ; cette décision a été prise sur la base d'un avis secret que le SAB avait également formulé conformément aux compétences qui lui étaient dévolues par la loi.

59. Le Gouvernement soutient ensuite que l'ingérence critiquée poursuivait au moins deux buts légitimes au sens de l'article 9 § 2 de la Convention, à savoir la protection de la sécurité publique et celle de l'ordre. Cette mesure était également proportionnée à ces buts : en effet, nonobstant la menace que le requérant représentait initialement pour la sécurité nationale, les autorités lettonnes ont choisi de ne pas l'expulser de Lettonie, lui appliquant une mesure beaucoup plus clémente et se limitant simplement à restreindre ses activités qu'elles jugeaient nuisibles. De surcroît, cette mesure n'était que temporaire : en effet, après avoir surveillé les activités du requérant pendant un certain temps, le SAB est parvenu à la conclusion que ses activités religieuses ne mettaient plus en péril la sécurité de l'État ; il en a informé la Direction des affaires de nationalité et de migration, et celle-ci a fini par lui délivrer un permis de séjour « aux fins d'activités religieuses ».

60. Selon le requérant, l'ingérence critiquée n'avait aucune base législative ni réglementaire en droit letton, aucune disposition interne n'autorisant une telle restriction des activités religieuses d'un étranger résidant régulièrement sur le territoire national. Le requérant estime que l'article 14 § 4 de la loi sur les organisations religieuses, aux termes duquel « [l]es ministres des cultes ou les missionnaires, censés d'effectuer des activités religieuses en République de Lettonie, ne peuvent être invités que par des organisations religieuses, en les faisant obtenir des permis de séjour selon les modalités définies par la loi », ne peut pas non plus être invoqué à cet égard.

61. En tout état de cause, le requérant est convaincu que la mesure en cause était manifestement injustifiée et disproportionnée. En effet, si les autorités estimaient qu'il mettait en péril la sécurité nationale, elles auraient dû soit l'expulser du territoire national, soit imposer à ses activités religieuses publiques des restrictions spécifiques bien définies et motivées. En revanche, une interdiction générale, à laquelle il s'est vu confronter, ne peut pas être jugée proportionnée. Le requérant explique que, du fait d'avoir reçu le refus d'autorisation de se livrer aux activités religieuses publiques, il s'est retrouvé dans l'impossibilité de prêcher et d'exercer le reste des fonctions faisant partie de sa vocation pastorale ; par ailleurs, c'est pour cette raison qu'il a finalement quitté la Lettonie.

2. Appréciation de la Cour

62. La Cour rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle l'expression « prévues par la loi » figurant à l'article 9 § 2 de la Convention non seulement exige que la mesure incriminée ait une base en droit interne, mais vise aussi la qualité de la loi en cause. Ainsi, celle-ci doit être suffisamment accessible et prévisible, c'est-à-dire énoncée avec assez de précision pour permettre à l'individu – en s'entourant au besoin de conseils éclairés – de régler sa conduite. Le niveau de précision de la législation interne – qui ne peut en aucun cas prévoir toutes les hypothèses – dépend dans une large mesure du contenu de l'instrument en question, du domaine qu'il est censé couvrir et du nombre et du statut de ceux à qui il est adressé. En outre, le droit interne doit offrir une certaine protection contre des atteintes arbitraires de la puissance publique aux droits garantis par la Convention. Lorsqu'il s'agit de questions touchant aux droits fondamentaux, la loi irait à l'encontre de la prééminence du droit, l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique consacrés par la Convention, si le pouvoir d'appréciation accordé à l'exécutif ne connaissait pas de limite. En conséquence, elle doit définir l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir avec une netteté suffisante (voir les arrêts précités *Hassan et Tchaouch*, § 84, et *Église métropolitaine de Bessarabie et autres*, § 109).

63. En l'occurrence, le Gouvernement invoque l'article 35, alinéa 8, de la loi sur les étrangers qui était en vigueur à l'époque des faits. Cette disposition prévoyait le refus de permis de séjour à toute personne qui « milit[ait] au sein d'une organisation totalitaire, terroriste ou utilisant des méthodes violentes ; qui met[tait] en danger la sécurité nationale ou l'ordre public, ou qui [était] membre de

n'importe quelle organisation secrète dirigée contre l'État ou criminelle ». Comme l'a à juste titre relevé le sénat de la Cour suprême dans son arrêt du 1^{er} octobre 2002 (paragraphe 22 ci-dessus), le libellé précité avait trait au refus de permis de séjour en général, et non relativement à une activité concrète. Dès lors, si l'alinéa 8 pouvait effectivement servir de fondement à la décision n° 5/12-S refusant au requérant un permis de séjour, il ne prévoyait en revanche aucune possibilité de lui délivrer un tel permis en l'assortissant de conditions restrictives quant à l'étendue de ses droits en Lettonie.

64. La Cour note que le requérant avait initialement obtenu un permis de séjour « aux fins d'activités pédagogiques », puis « aux fins d'activités religieuses ». Elle relève qu'à l'époque des faits, l'article 17, alinéa 2, de la loi sur les étrangers prévoyait l'octroi d'un permis temporaire « pour accomplir une autre tâche », formule qui pouvait raisonnablement englober des activités religieuses. L'article 7 du règlement n° 417, quant à lui, prévoyait effectivement un séjour « en vue d'organiser des activités religieuses » et énumérait les documents particuliers nécessaires pour son autorisation (paragraphe 31-32 ci-dessus). Cependant, « les activités religieuses » n'y figuraient qu'en tant que cause justificative de l'entrée en Lettonie, et aucune loi ni règlement n'autorisait la Direction des affaires de nationalité et de migration de se servir du changement de permis de séjour comme prétexte pour interdire à un étranger l'exercice d'activités religieuses sur le sol letton. Quant à l'article 14 § 4 de la loi sur les organisations religieuses, cité par le requérant, il se limite à définir les conditions générales sous lesquelles des missionnaires étrangers peuvent venir prêcher en Lettonie ; cela étant, il ne pouvait pas non plus servir de base juridique suffisante à l'ingérence litigieuse.

65. En résumé, aucune disposition du droit letton en vigueur à l'époque des faits ne permettait à la Direction d'indiquer à un étranger bénéficiaire d'un permis de séjour ce qu'il avait et ce qu'il n'avait pas le droit de faire sur le territoire letton. En l'absence d'autres explications de la part du Gouvernement, force est à la Cour de conclure que l'ingérence dans le droit du requérant à la liberté de religion n'était pas « prévue par la loi ». Eu égard à ce constat, il n'y a pas lieu de poursuivre l'examen du grief pour rechercher si l'ingérence visait un « but légitime » et était « nécessaire dans une société démocratique ».

66. Il y a donc eu violation de l'article 9 de la Convention dans la présente affaire.

(Omissis)

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. Rejette l'exception du Gouvernement tirée du non-épuisement des voies de recours internes et sa demande de radiation de la requête ;
2. Joint au fond l'exception du Gouvernement tirée de l'incompatibilité de la requête ratione materiae avec les dispositions de la Convention et la rejette ;
3. Dit qu'il y a eu violation de l'article 9 de la Convention ;
4. Dit qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément le grief tiré de l'article 14 de la Convention ;
5. Dit que le constat d'une violation fournit en soi une satisfaction équitable suffisante pour le dommage moral subi par le requérant ;
6. Dit
 - a) que l'État défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 5 000 EUR (cinq mille euros) pour frais et dépens, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt ;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ce montant sera à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;
7. Rejette la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

(Omissis)

ISMAILOVA C. RUSSIA⁷⁶
29 novembre 2007 – Sez. I – Ric. 37614/02
Pres. Loucaides, Vajić, Kovler, Steiner, Hajiyev, Spielmann, Jebens

* * *

Dispositivo:

- 4 voti contro 3: nessuna violazione dell'art. 8 in combinato disposto con l'art. 14
- unanimità: non necessità di esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 8 considerato isolatamente e dell'art. 9 considerato isolatamente o in combinato disposto con l'art. 14

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: Vajić, Steiner, Hajiyev

* * *

(Omissis)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

6. The applicant was born in 1972 and lives in the town of Makhachkala.

A. Events prior to custody proceedings of 2001

7. The applicant married in 1990. The applicant and her husband were nominal but non-practising Muslims at that time.

8. Two children, a boy and a girl, were born to the couple in 1993 and 1997 respectively.

9. It appears that the family lived at a house of the paternal grandparents in the village of Novomugri, Sergokalinskiy District of the Republic of Dagestan.

10. Being upset with various difficulties in the relations with her husband who was a seaman and frequently away at sea, in June 1999 the applicant started associating with the Jehovah's Witnesses.

11. In June 2000 the mounting tensions between the spouses over the applicant's religious interests resulted in the applicant's decision to leave the matrimonial home together with the children. The applicant and children started living with the maternal grandparents.

12. In December 2000 the applicant was baptised as a Jehovah's Witness.

13. There appear to have been only occasional contacts between the applicant's husband and the children between June 2000 and July 2001. As the applicant's husband failed systematically to provide financial support for the upbringing of the children, in early 2001 the applicant filed in court a request for maintenance. On 26 April 2001 the court ordered the husband to pay for the support of the children.

14. On 1 July 2001 the children went to visit their paternal grandparents and on 26 August 2001 the grandparents refused to return the children to the applicant. The applicant submits that she has had no regular access to the children since then.

B. First-instance proceedings

15. On 17 September 2001 the father filed a divorce petition in the Leninskiy District Court of Makhachkala ("the District Court" – Ленинский районный суд г. Махачкала).

16. He also submitted that he was ready to provide the children with better living and moral conditions than the applicant, that the applicant had taken the children to religious meetings with a view to converting them to the faith of the Jehovah's Witnesses, that the children had become irritable and did not want to return to their mother, and requested the court to grant him custody of both children.

17. In response, the applicant accepted that the marriage had irretrievably broken down but contested the husband's claim for custody.

⁷⁶ *Fattispecie*: la ricorrente, testimone di Geova, lamentava una violazione delle propria libertà convenzionali per esserle stato negato l'affidamento dei figli minori in ragione (anche) della sua appartenenza religiosa.

1. Report on the case by the Custody and Guardianship Agency

18. At a preliminary hearing the District Court ordered a report on the issue of custody of the children to be prepared by the Custody and Guardianship Agency attached to Leninskiy District Council of the town of Makhachkala (“the Custody and Guardianship Agency” – Орган опеки и попечительства при Администрации Ленинского района г. Махачкалы).

19. A letter of instruction dated 24 October 2001 contained a request to report on the applicant's living conditions and to give a conclusion concerning “the possibility of leaving the children with her, having regard to the fact that [the applicant] attends [meetings of] the sect 'Jehovah's Witnesses’”.

20. On 4 December 2001 an official, U., drew up a report on the preliminary inquiry into [the applicant's] living conditions. The report described the three room flat measuring in total 68.5 square metres in which the applicant, her two parents and three brothers were living and then stated:

“... Additional information about [the applicant's] family: [the applicant] attends [meetings] of the organisation 'Jehovah's Witnesses'; members of the organisation sometimes meet at her home and study the relevant literature. [The applicant's] parents are critical of her religion.

I deem it, in the interests of the minor children, to be more advisable for them to live with their father ... in the village of Novomugri, Sergokalinskiy District.”

21. On an unspecified date the District Court added the report of 4 December 2001 to the case-file.

2. Observations by the Leninskiy District Council of the town of Makhachkala

22. On 11 December 2001, upon the District Court's request, the Leninskiy District Council of the Town of Makhachkala (“the District Council” – Администрация Ленинского районного г. Махачкалы) submitted to the court observations (заклучение) in which it advised that custody of the children should be granted to their father.

23. The District Council reasoned as follows:

“The Custody and Guardianship Agency attached to Leninskiy District Council of the town of Makhachkala established that [the applicant] resided in her parents' house... In 1990 she had married Mr Magomed Gazimagomedov, from whom she bore two minor children: Abdul Gazimagomedov, born in 1993, and Aminat Gazimagomedova, born in 1997.

The spouses resided in the village Novomugri of the Sergokalinskiy District. She worked in a neighbour village as a school teacher; his work was related to sea trips.

As of June 2000 spouses Gazimagomedovy de facto interrupted their marital relations. The children started living with their mother in Makhachkala.

Long before their divorce, [the applicant] began attending [meetings of] the religious organisation 'Jehovah's Witnesses'. Her attendance at [these] meetings which involved travelling [to other towns] was the reason for the discord and break-up of the family. Villagers and relatives spoke out against the conduct of [the applicant].

When living with the children in Makhachkala, contrary to her parents' will, she did not refrain from regularly attending the meetings of the 'Jehovah's Witnesses'. She began actively advocating the ideas of this organisation. Sometimes her fellow believers gather together at her parents' home and they study the relevant literature. She would also take her children to the meetings. After attending these meetings, the children became shy and irritable, they perceived the surrounding world and natural phenomena in the way the 'Jehovah's Witnesses' teaching presents it (the children were afraid of the 'Worldwide Flood' whenever it rained, they called the [applicant's] mother-in-law 'Satan', they would not attend their classmates' birthdays or other celebrations because the religion did not permit this).

The children's father ... was seriously concerned that the children's association with their mother threatened their upbringing; he was against their returning to Makhachkala.

The minor children are presently living with their father. [The son] is now getting good marks at [school]...

On the basis of the aforementioned, considering the fact that the parents must provide each child with the possibility of growing healthy, physically and spiritually, and based on the interests of the minor children, the Custody and Guardianship Agency deems it advisable for the children to reside with their father.”

3. Judgment of 15 March 2002

24. On 15 March 2002 the District Court terminated the marriage between the applicant and her husband and granted custody of the children to their father.

25. The District Court reasoned as follows:

“... [The spouses] married on 6 December 1990, then resided in different locations, and since 1997 in a private house of Gazimagomedov in the village of Novomugri of the Sergokalinskiy District of the Republic of Dagestan.

[They] have children in marriage: Abdula, born on 30 May 1993, and Aminat, born on 15 January 1997.

In June 2000, having gone to visit her parents, [the applicant] joined the organisation 'Jehovah's Witnesses'. The family began to have problems and since that time they have not been living together as husband and wife. The family has split apart. The court fixed them a period for reconciliation but the parties failed to reunite and have requested to terminate their marriage.

It follows that the family cannot be preserved and the marriage should be dissolved.

From the submissions of [the applicant] and her mother ... it transpires that the members of the 'Jehovah's Witnesses' organisation come to the flat in which [the applicant] and her parents reside a few times a week to conduct their activities. Furthermore, [the applicant] attends the weekly meetings of the 'Jehovah's Witnesses'.

[The applicant's mother] was questioned in court and confirmed the fact that at the beginning her grandchildren had been very afraid of rain and wind and had been saying that a 'Worldwide Flood' and an earthquake would take place. That is when [the applicant's mother] learned that [the applicant] had been taking the children to meetings of the sect 'Jehovah's Witnesses'.

From the case-file documents and the parties' submissions it transpires that at present [the applicant's husband] resides, along with his parents, in the village of Novomugri in a two-storey house. The household in fact belongs to him. For a few months of the year he works at sea and the same amount of time he spends at home.

The children have been living with him and his parents.

According to a certificate of a Novomugri Secondary School, [the applicant's son] has excellent results at school.

[The applicant] works as a teacher and has good references.

From a report on [her] living conditions it transpires that a three-room flat is occupied by the applicant, her parents and [the applicant's] three brothers.

The members of the 'Jehovah's Witnesses' organisation gather at the same place and study the relevant literature. According to a report on [the applicant's] living conditions and the observations of the Custody and Guardianship Agency, 'the parents are obliged to provide their children with an opportunity to grow physically and spiritually healthy; regard being had to the interests of [the children], the Custody and Guardianship Agency considers it appropriate to grant custody [of both children] to their father'.

The court too is of the view that, having regard to the fact that [the children] have been living with their father for more than five years and have not yet attained the age of 10, and also in the interests [of the children] as defined by sections 54-56 and 61-66 of the RF Family Code, that custody should be granted to their father...”

C. Appeal proceedings

26. The applicant and her counsel appealed against the judgment of 15 March 2002 to the Supreme Court of the Republic of Dagestan (“the Supreme Court” – Судебная коллегия по гражданским делам Верховного суда Республики Дагестан).

27. In her grounds of appeal she argued that the first-instance judgment was discriminatory in that it had been based on the applicant's affiliation to the Jehovah's Witnesses, that the first-instance court's findings were perverse, unsustainable and misconstrued, that the court had failed to take account of all the factors which were relevant to the case according to section 65 (3) of the Family Code (the father's frequent absence owing to his work at sea, the applicant's demonstrated pedagogical competence as a professional school teacher, a prior and recent history of both parents' involvement in the upbringing of their children, the father's allegedly immoral adulterous behaviour, etc.) and that the court had acted on the presumption of the Jehovah's Witnesses being a dangerous organisation.

28. The applicant also cited domestic jurisprudence in child custody cases and the judgment of 23 June 1993 of the European Court of Human Rights in the case of Hoffmann v. Austria.

29. On 17 April 2002 the Supreme Court, sitting in a composition of three professional judges, examined the applicant's appeal and by two votes to one rejected it as unfounded.

30. In particular, the majority established the following:

“... In making the decision that the father should have custody of the children, the trial court came to the sound conclusion that this was in the best interests of the children. The court decision is based on the conclusion of the Custody and Guardianship Agency and the case circumstances established in court.

Thus the court established that the children's mother ... who is a member of the Jehovah's Witnesses organisation, took the children with her to the sect's meetings, and involved them in associating

with the sect's members at their homes. She thereby violated the requirements of Article 28 of the Constitution of the Russian Federation, under which everyone is guaranteed freedom of conscience and religion. Under Article 17 (2) of the Constitution fundamental human rights are unalienable and belong to everyone at birth. The [court] finds irrelevant [the applicant's] arguments that the court, by its decision, has deprived her of the right to educate her children because of her religion and membership of the Jehovah's Witnesses organisation. Pursuant to Article 17 (3) of the Constitution and Article 65 (1) of the Family Code, [the applicant's] exercise of her constitutional rights, including the right to practice any religion and her parental rights, must not impinge on the rights and freedoms of others or conflict with the interests of the children. The right of a parent to educate a child from whom he or she is living apart, is guaranteed by section 66 of the Family Code, which defines the procedure for a parent to exercise parental rights.

The court also established that [the applicant's husband's] financial status and housing conditions are better than those of [the applicant]. [The applicant's husband] is employed, lives with his parents, and owns a two-storey house with the necessary living conditions for the children. [The paternal grandparents] do not object to their grandchildren living with them. [The applicant] works as a history teacher in [a school] in Makhachkala. She lives in her parents' 48-square-metre, three-bedroom flat, along with her father, mother and three brothers, born in 1977, 1983, and 1985.

The Custody and Guardianship Agency concluded that it was in the best interests of the children that they remain in the custody of their father... [The applicant's] argument, stated in her appeal, that the granting of custody to the father would have negative repercussions on the children's emotional state in the future, was not substantiated. The argument that the religious organisation Jehovah's Witnesses has state registration, benefits society, and so forth, cannot be taken into consideration since it is irrelevant to the matter being examined by the court. There are no reasons in [the applicant's] appeal to reverse [the first-instance judgment] handed down in the case..."

31. The dissenting judge gave the following opinion:

"... I hold that the decision handed down by the first-instance court was subject to reversal owing to the failure to investigate the circumstances specified in section 65 (3) of the Family Code of the RF."

32. The applicant's subsequent attempts to seek reconsideration of the decisions in her case by way of supervisory review were unsuccessful.

33. All her respective requests were dismissed as unfounded.

34. The latest decision in this respect was taken by the Supreme Court of the Republic of Dagestan on 28 November 2003.

D. Events subsequent to custody proceedings

35. The applicant alleged that her former husband had remarried and that his new wife had not attempted to assume the role or responsibilities of step-mother. In the absence of the father, who was frequently away at sea, the paternal grandmother had effectively become the sole carer.

36. The applicant further alleged that she was allowed to visit her children only occasionally and could never remain with them alone.

37. The Government submitted that, according to the information provided by the head of the Sergokalinskiy local administration of the Republic of Dagestan, the applicant's children resided with their father and paternal grandparents in a two-storey private house. They had all necessary facilities for the upbringing and education of the children. Their father had remarried and had had a third child. The applicant's children had developed emotional ties with the third child.

(Omissis)

THE LAW

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 8 OF THE CONVENTION IN CONJUNCTION WITH ARTICLE 14

44. The applicant was dissatisfied with the decisions of the domestic courts to grant custody of her two children to their father. She complained that the decision had been in breach of Article 8 of the Convention in conjunction with Article 14. These Convention provisions, in so far as relevant, provide as follows:

(Omissis)

A. *The parties' submissions*

1. *The Government's submissions*

45. In their submissions on the admissibility of the case, the Government argued that the decision to grant custody of the children to their father had been lawful, reasonable and taken in the best interests of the children, and that the children would have been far worse off living with the applicant, not only because of Jehovah's Witnesses' meetings and strangers visiting the applicant's flat, but also because the applicant had insufficient financial means. They argued that the father's income and living conditions were much better than those of the mother and that the children did not want to live with their mother. The Government also relied on the findings of the District Council's report of 11 December 2002 from which it followed that after attending the religious meetings the children had become nervous, tearful and had lost touch with reality. Overall, the Government argued that there had been no interference with the applicant's Article 8 rights as a result of the decision in question and that, in any event, any interference was justified under the second paragraph of that Convention provision. In addition, the Government submitted that according to the information received from the head of a local council at the place of residence of the applicant's former husband, the children were living and studying at their father's home in very good conditions. In their observations on the merits of the case, the Government also argued that the applicant's religious affiliation had not been a decisive factor or a factor of any significance capable of affecting the custody decision and that in any event the decision in question had been taken in the best interests of the children. They argued that the applicant had not been stripped of her parental rights and that she could freely participate in the education and upbringing of her children.

2. *The applicant's submissions*

46. The applicant argued that the Government's reliance on events or facts subsequent to the proceedings in question was incorrect as those events were irrelevant to the issues of the present case. The applicant submitted that the court decisions in the custody proceedings had been in breach of Article 65 § 3 of the Family Code and were therefore unlawful. She also argued that the decisions were unreasonable, baseless and clearly discriminatory.

B. *The Court's assessment*

47. The Court reiterates that Article 14 of the Convention complements the other substantive provisions of the Convention and the Protocols. It has no independent existence since it has effect solely in relation to "the enjoyment of the rights and freedoms" safeguarded by those provisions. Although the application of Article 14 does not presuppose a breach of those provisions – and to this extent it is autonomous – there can be no room for its application unless the facts at issue fall within the ambit of one or more of the latter (see, among many other authorities, *Van Raalte v. the Netherlands*, judgment of 21 February 1997, Reports of Judgments and Decisions 1997-I, p. 184, § 33, and *Camp and Bourimi v. the Netherlands*, no. 28369/95, § 34, ECHR 2000-X).

1. *Whether the facts of the case fall within the ambit of Article 8 of the Convention*

48. It should be noted at the outset that, in the instant case, the two children were living with their mother since she had left the matrimonial house in June 2000 and until August 2001 when the parental grandparents refused to return them to the applicant after a visit. In such circumstances, the Court considers that the subsequent judgment granting custody over the children to their father constitutes an interference with the applicant's right to respect for her family life and cannot be regarded merely as the judicial interference necessary in any divorce. The case therefore falls within the ambit of Article 8 of the Convention (see *Hoffmann v. Austria*, judgment of 23 June 1993, Series A no. 255-C, p. 58, § 29, and *Palau-Martinez v. France*, no. 64927/01, § 30, ECHR 2003-XII).

2. *Whether the applicant and her former husband were in an analogous or substantially comparable situation and were treated differently*

49. The Court further recalls that Article 14 of the Convention only comes into play where an applicant demonstrated that he or she has been treated differently from a person in a comparable position with respect to a substantive right guaranteed by the Convention (*Fredin v. Sweden* (no. 1), judgment of 18 February 1991, Series A no. 192, § 61).

50. The Court must therefore first examine whether the applicant can claim to have been treated differently from her husband and whether they were in a comparable position.

51. In establishing the children's residence at their father's home, the District Court ruled on the conditions in which the applicant and her ex-husband respectively were raising their children. To do this,

the District Court, on the one hand, took account of the following factors concerning the applicant's former husband:

“From the case-file documents and parties' submissions it transpires that at present [the applicant's husband] resides, along with his parents, in the village of Novomugri in a two-storey house. The household in fact belongs to him. For a few months of the year he works at sea and the same amount of time he spends at home. ...

The children have been living with him and his parents.

According to a certificate of a Novomugri Secondary School, [the applicant's son] has excellent results at school.”

52. On the other hand, the District Court noted in respect of the applicant that:

“... From the submissions of [the applicant] and her mother ... it transpires that the members of the 'Jehovah's Witnesses' organisation come to the flat in which [the applicant] and her parents reside a few times a week to conduct their activities. Furthermore, [the applicant] attends the weekly meetings of the 'Jehovah's Witnesses'. ...

[The applicant's mother] was questioned in court and confirmed the fact that at the beginning her grandchildren had been very afraid of rain and wind and had been saying that a 'Worldwide Flood' and an earthquake would take place. That is when [the applicant's mother] learned that [the applicant] had been taking the children to meetings of the sect 'Jehovah's Witnesses'. ...

[The applicant] works as a teacher and has good references. ...

From a report on [her] living conditions it transpires that a three-room flat is occupied by the applicant, her parents and [the applicant's] three brothers.

The members of the 'Jehovah's Witnesses' organisation gather at the same place and study the relevant literature. According to a report on [the applicant's] living conditions and the observations of the Custody and Guardianship Agency, 'the parents are obliged to provide their children with an opportunity to grow physically and spiritually healthy; regard being had to the interests of [the children] ...”

53. The District Court concluded:

“... the Custody and Guardianship Agency considers it appropriate to grant custody [of both children] to their father'. ...

The court too is of the view that, having regard to the fact that [the children] have been living with their father for more than five years and have not yet attained the age of 10, and also in the interests [of the children] as defined by sections 54-56 and 61-66 of the RF Family Code, that custody should be granted to their father...”

54. Having examined the case on appeal, the Supreme Court held that:

“... In making the decision that the father should have custody of the children, the trial court came to the sound conclusion that this was in the best interests of the children. The court's decision was based on the conclusion of the Custody and Guardianship Agency and the case circumstances established in court.

Thus the court established that the children's mother ... who is a member of the Jehovah's Witnesses organisation, took the children with her to the sect's meetings, and involved them in associating with the sect's members at their homes. She thereby violated the requirements of Article 28 of the Constitution of the Russian Federation, under which everyone is guaranteed freedom of conscience and religion. Under Article 17 (2) of the Constitution fundamental human rights are unalienable and belong to everyone at birth. The [court] finds irrelevant [the applicant's] arguments that the court, by its decision, has deprived her of the right to educate her children because of her religion and membership of the Jehovah's Witnesses organisation. Pursuant to Article 17 (3) of the Constitution and Article 65 (1) of the Family Code, [the applicant's] exercise of her constitutional rights, including the right to practice any religion and her parental rights, must not impinge on the rights and freedoms of others or conflict with the interests of the children. The right of a parent to educate a child from whom he or she is living apart, is guaranteed by section 66 of the Family Code, which defines the procedure for a parent to exercise parental rights.

The court also established that [the applicant's husband's] financial status and housing conditions are better than those of [the applicant]. [The applicant's husband] is employed, lives with his parents, and owns a two-storey house with the necessary living conditions for the children. [The paternal grandparents] do not object to their grandchildren living with them. [The applicant] works as a history teacher in [a school] in Makhachkala. She lives in her parents' 48-square-meter, three-bedroom flat, along with her father, mother and three brothers, born in 1977, 1983, and 1985.

The Custody and Guardianship Agency concluded that it was in the best interests of the children that they remain in the custody of their father [The applicant's] argument, stated in her appeal, that the granting of custody to the father would have negative repercussions on the children's emotional state in the future, was not substantiated. The argument that the religious organisation Jehovah's Witnesses has

state registration, benefits society, and so forth, cannot be taken into consideration since it is irrelevant to the matter being examined by the court. There are no reasons in [the applicant's] appeal to reverse [the first-instance judgment] handed down in the case.”

55. The Court finds that by contrast to the aforementioned Palau Martinez judgment (see §§ 33-38) it cannot be said that the domestic courts decided the present case solely or principally on the basis of the applicant's religious affiliation. In fact, the court decisions made it clear that the applicant and her former husband were in completely different situations in so far as the relevant factors, such as their financial status and housing conditions, were concerned. It is true that the domestic courts did examine the arguments concerning the incidence of and implications on the applicant's religious affiliation on the children's upbringing, but nothing in the reasoning of the domestic courts suggests that the case might have been decided differently had it not been for the applicant's religion (see also by contrast to Hoffmann, cited above, § 33 and Fretté v. France, no. 36515/97, § 32, ECHR 2002-I).

56. In any event, the Court does not consider that it has to resolve this issue, especially since the arguments on the effects on the applicant's religion on the children situation are of relevance in determining whether the difference of treatment was justified. The Court will proceed on the assumption the applicant and her former husband were in an analogous situation and that they were treated differently.

3. Whether any difference in treatment was justified

57. The different treatment is considered discriminatory for the purposes of Article 14 if it “has no objective and reasonable justification”, that is, if it does not pursue a “legitimate aim” or if there is not a “reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised”. The Contracting States enjoy a certain margin of appreciation in assessing whether and to what extent differences in otherwise similar situations justify a different treatment (see Karlheinz Schmidt v. Germany, judgment of 18 July 1994, Series A no. 291-B, pp. 32-33, § 24, and Camp and Bourimi, cited above, § 37).

58. The Court is of the opinion that the aim pursued in the instant case, namely protection of the children's interests, is legitimate.

59. As to whether there was a reasonably proportionate relationship between the means employed and the legitimate aim pursued, the Court notes that unlike in the mentioned Palau Martinez judgment (see §§ 42 and 43) the domestic authorities in the present case made conclusions concerning the incidence of the applicant's religious affiliation on her children's upbringing on the basis of the direct and concrete evidence demonstrating the influence of the applicant's religion on her two children's upbringing and daily life.

60. The Court accepts in this respect the Government's reference to the findings contained in the observations of the District Council of 11 December 2001 which were relied upon by the authorities in the course of the domestic proceedings. They read in their relevant parts as follows:

“... after attending these meetings, the children became shy and irritable, they perceived the surrounding world and natural phenomena in the way the 'Jehovah's Witnesses' teaching presents it (the [applicant's] children were afraid of the 'Worldwide Flood' whenever it rained, they called the [applicant's] mother-in-law 'Satan', they would not attend their classmates' birthdays or other celebrations because the religion does not permit this)...”

61. The Court also notes the following findings of the District Court in its judgment of 15 March 2002:

“... the members of the 'Jehovah's Witnesses' organisation come to the flat in which [the applicant] and her parents reside a few times a week to conduct their activities. Furthermore, [the applicant] attends the weekly meetings of the 'Jehovah's Witnesses'. ...

[The applicant's mother] was questioned in court and confirmed the fact that at the beginning her grandchildren had been very afraid of rain and wind and had been saying that a 'Worldwide Flood' and an earthquake would take place. That is when [the applicant's mother] learned that [the applicant] had been taking the children to meetings of the sect 'Jehovah's Witnesses'. ...

The members of the 'Jehovah's Witnesses' organisation gather at the same place and study the relevant literature”.

62. The reasoning presented by the domestic courts shows that they focused solely on the interests of the children. The courts did not rely on their mother being a member of the Jehovah's Witnesses, but on the applicant's religious practices, in which she had included her children and failed to protect them. In the view of the domestic courts, this had led to social and psychological repercussions for the children. The courts considered that this would have negative effects on the children's upbringing. Furthermore, this was only one of the elements in the courts' reasoning, which was largely based on the children's age

and the financial, housing and general living conditions the parents could provide them with. There is nothing to suggest that the national courts' reasoning was arbitrary or unreasonable

63. In such circumstances, the Court cannot but conclude that there existed a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the legitimate aim pursued (see Hoffmann, cited above, § 36, and Palau-Martinez, cited above, §§ 42-43). Accordingly, the Court finds that there has been no violation of Article 8 of the Convention taken in conjunction with Article 14.

III. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 8 TAKEN ALONE AND ARTICLE 9 TAKEN ALONE OR IN CONJUNCTION WITH ARTICLE 14

64. The applicant complained that there had been an interference with her freedom of religion within the meaning of Article 9, and that this interference was discriminatory within the meaning of Article 9 taken in conjunction with Article 14. She also complained that there had been a breach of Article 8 taken alone.

65. The Court considers that no separate issue arises under Article 8 taken alone and Article 9 taken alone or in conjunction with Article 14, since the factual circumstances relied on are the same as those for the complaint under Article 8 taken in conjunction with Article 14, of which no violation has been found.

FOR THESE REASONS, THE COURT

1. Dismisses unanimously the Government's preliminary objection;
2. Holds by four votes to three that there has been no violation of Article 8 of the Convention taken in conjunction with Article 14;
3. Holds unanimously that no separate issue arises under Article 8 taken alone and Article 9 taken alone or in conjunction with Article 14.

(Omissis)

EL MAJJAOUI AND STICHTING TOUBA MOSKEE C. PAESI BASSI⁷⁷

20 dicembre 2007 – Grande Camera – Ric. 25525/03

**Pres. Costa, Rozakis, Bratza, Zupančič, Lorenzen, Tulkens, Cabral Barreto,
Bîrsan, Vajić, Tsatsa-Nikolovska, Zagrebelsky, Steiner, Pavlovschi, Gyulumyan,
Mijović, Myjer, Björgvinsson**

* * *

Dispositivo:

– 14 voti contro 3: radiazione dal ruolo

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: Zupančič, Zagrebelsky, Myjer

* * *

(*Omissis*)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

A. Facts as submitted by the parties

8. The applicant was born in 1965 and lives in Flushing. The applicant foundation, also based in Flushing, operates a mosque in Flushing serving Muslim believers belonging to the local Moroccan community.

9. On 2 December 1999 the applicant foundation applied, via the District Employment Services Authority (Regionaal Bureau voor de Arbeidsvoorziening), for a work permit (tewerkstellingsvergunning) under the Foreign Nationals (Employment) Act (Wet Arbeid Vreemdelingen), which would allow it to appoint the applicant as its imam.

10. On 30 October 2000 the General Directors of the Employment Services Authority (Algemene Directie voor de Arbeidsvoorzieningen), to whom the application had been forwarded, gave a decision refusing such a permit. It was considered that since the job vacancy had not been reported, it had to be assumed that there was an adequate supply of priority labour (i.e. nationals of member States of the European Union or the European Economic Area, or others with equivalent status as regards residence and the right to work, possessing the requisite qualifications). In addition, it had not been shown that the applicant would earn the statutory minimum wage. Furthermore, it had not been demonstrated that the applicant foundation had made sufficient efforts to fill the position with priority labour available on the labour market, for example by advertising the position in the local and national press.

11. The applicants lodged an objection with the General Directors of the Employment Services Authority on 29 November 2000. It was stated, among other things, that the applicant had already been admitted to the Netherlands in November 1998, so that section 8 (1) (d) of the Foreign Nationals (Employment) Act did not apply to him, and that it was well known that there was a severe shortage of imams in the Netherlands.

12. The General Directors of the Employment Services Authority gave their decision on 19 September 2001. It was found that the applicant foundation had not investigated the labour market at the time when the application for a work permit was made, and that moreover the vacant position had not been reported to the Employment Services Organisation (Arbeidsvoorzieningsorganisatie) at least five weeks before the date of the application. The applicant had previously been admitted to the country to work as a teacher of religion, not as an imam, and although the applicants had submitted a draft contract of employment naming a sufficient monthly wage it was not stated that this wage was linked to the statutory index. The information supplied by the applicants as to the alleged shortage of suitably qualified persons on the Netherlands and European Union labour markets was not persuasive. Finally, two training

⁷⁷ *Fattispecie*: i ricorrenti lamentavano la violazione della propria libertà religiosa per essere stato negato, al primo di essi, il rilascio di un permesso di (soggiorno e) lavoro affinché potesse svolgere le funzioni di *imam* nella moschea della comunità marocchina locale. In seguito al rilascio del permesso in questione, la Corte decideva di radiare la causa dal ruolo *ex art. 37 Conv.*

establishments for imams existed in the Netherlands; it had not been shown that the applicant foundation had tried to recruit its imam from one of these.

13. The applicant appealed to the Regional Court (arrondissementsrechtbank) of The Hague on 16 October 2001 and submitted his grounds of appeal on 29 November 2001. So did the applicant foundation, as a “third party” with an interest in the decision. It was stated, among other things, that already in September or October 1999 the applicant foundation had made unsuccessful attempts to find a suitable imam through the Labour Exchange (Arbeidsbureau). Given the unreasonable length of time taken up by the pending proceedings (by this time, nearly two years already) and in the absence of any other candidate for the position, the applicant had in the meantime started work as the imam of the applicant foundation's mosque, to the satisfaction of all concerned. Moreover, the applicants submitted that, at the time the decision on the objection was taken, a policy had been in force of not applying the requirement relating to the reporting of a vacancy for a minister of religion; a failure on the part of the applicant foundation – if failure there was – ought therefore not to have been held against it. It was also argued that the decision of 19 September 2001 violated Article 9 of the Convention.

14. Having held a hearing on 30 August 2002, the Regional Court gave its decision on 11 October 2002. The Regional Court repeated the findings of the General Directors of the Employment Services Authority – which had meanwhile been replaced by the Central Organisation for Work and Income (Centrale Organisatie voor Werk en Inkomen) – that the applicant foundation had not sufficiently investigated the availability of suitable alternative candidates, that the vacancy had not been reported to the Employment Services Organisation at least five weeks before a work permit was applied for, and – notwithstanding the submission of a bank statement and proof of payment in kind (viz. free housing) – that it had not been demonstrated that the applicant was entitled to the statutory minimum wage. Whether or not the failure to report the vacancy could have been used as an independent ground for the refusal of the work permit, the fact remained that that failure contributed to the conclusion that the applicant foundation had in any event not sufficiently investigated the availability of alternative candidates. As to Article 9 of the Convention, the Regional Court found that any interference that might have occurred was prescribed by law and necessary in a democratic society for the protection of public order – an expression construed by the Regional Court as encompassing the labour market.

15. The applicant and the applicant foundation each lodged appeals with the Administrative Jurisdiction Division of the Council of State (Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State) on 27 November 2002. They alleged that the Regional Court had erred in finding that the vacancy for a qualified imam had not been duly reported to the Employment Services Organisation. Prior to the application for a work permit, efforts had been made to find an imam with residence rights through the informal circuit, as was customary in the case of Moroccan imams. It was only after the Labour Exchange had failed to produce a suitable candidate that the applicant's name had been put forward and a work permit applied for. The applicant was being paid the statutory after-tax minimum wage, but the tax authorities were refusing to accept payment of the various withholding taxes and social-security contributions. Of the two institutions in the Netherlands which trained imams, one had ceased its activities because it was not recognised by the muslim community in the Netherlands and the other did not train imams capable of functioning within Moroccan religious communities. Finally, the applicant foundation invoked Article 9 of the Convention.

16. Having held a hearing on 17 February 2003, the Administrative Jurisdiction Division gave its decision on 28 February 2003. The applicants were held not to have corroborated with documentary evidence their allegation that the applicant foundation had sought to find a suitably qualified imam prior to lodging the application for a work permit, nor had they shown sufficient diligence in trying to find priority labour available on the labour market to fill the vacancy. The applicants' statement that it would have been pointless for the applicant foundation to approach the one remaining training institute for imams operating in the Netherlands was also found to be unsubstantiated. Article 9 of the Convention could not be construed as entitling a religious community to employ as a teacher and minister of religion a foreign national who did not meet statutory requirements set for the purpose of preserving peace and public order.

17. Following the issuing of an expulsion order, the applicant returned to Morocco on 4 August 2005.

B. Developments subsequent to the Chamber's decision to relinquish jurisdiction in favour of the Grand Chamber

18. In a letter of 21 February 2007 the Government informed the Court that on 27 January 2006 the applicant foundation had lodged a new application for a work permit on behalf of the applicant. This application had been successful and on 3 March 2006 a work permit had been issued, valid until 6 March 2009, as the applicant foundation had established that the conditions of sections 8 and 9 of the Foreign

Nationals (Employment) Act had been fulfilled: the applicant foundation had showed evidence of having made sufficient efforts to fill the position with priority labour and of having reported the availability of the position to the Employment Services Organisation at least five weeks before the new application for the work permit was lodged, and had submitted an employment contract showing that the applicant's wages met the minimum wage requirement. In addition, on 16 November 2006 the applicant had been granted a temporary residence permit, also valid until 6 March 2009.

(Omissis)

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLES 9 AND 18 OF THE CONVENTION

21. The applicants claimed that they were victims of a violation of their rights under Articles 9 and 18 of the Convention, the relevant parts of which provide:

(Omissis)

22. During the proceedings before the Grand Chamber the Government raised an objection, submitting that, in view of intervening developments (see paragraph 17 above), the applicants could no longer claim to be “victims” within the meaning of Article 34 of the Convention. Moreover, since the matter had been effectively resolved, the application should be struck out of the Court's list of cases in accordance with Article 37 § 1 (b) of the Convention.

A. The parties' submissions

1. The applicants

23. The applicants submitted that the legislation at issue – making the issuing of a work permit to a minister of religion dependent on the fulfilment of certain requirements – as well as the application of that legislation to their particular case contravened their Convention rights guaranteed by Articles 9 and 18.

24. They submitted that they could still claim to be “victims” of the alleged violations and opposed the striking-out of the application. They were of the opinion that the work permit that had been granted could not erase the fact that sections 8 and 9 of the Foreign Nationals (Employment) Act were incompatible with Articles 9 and 18 of the Convention. The initial refusal of a work permit, based on those provisions, had resulted in the applicant foundation being forced to terminate the applicant's contract of employment on 28 February 2003, the date on which the Administrative Jurisdiction Division of the Council of State had upheld that refusal. Even though the applicant had stayed on in the Netherlands for some time after that and lived off gifts from the community, he had effectively been deprived of his work as an imam, and the local Moroccan community had been deprived of an imam, until the work permit was finally issued. Moreover, the breaches of the Convention had not been acknowledged and neither had any redress been offered, both being conditions which, according to the Court's case-law, had to be met before a decision or measure favourable to the applicants could divest them of their “victim” status (see *Eckle v. Germany*, judgment of 15 July 1982, Series A no. 51, pp. 30-31, § 66).

2. The Government

25. In view of the fact that the applicant had now been issued a work permit, the Government argued that the applicants could not still be considered “victims” within the meaning of Article 34 of the Convention, for two reasons. Firstly, the applicant, notwithstanding the absence of the required permits, had apparently worked for the applicant foundation as an imam until his departure from the Netherlands at the beginning of August 2005. Secondly, and as far as the eight-month period during which the applicant did not work for the applicant foundation was concerned, the Government submitted that victim status could not arise as a result of individuals failing to complete certain formalities in time. The situation that had arisen was entirely the result of negligence on the part of the applicants and they were thus not victims of acts or omissions by the authorities.

26. The Government further argued that the case had, in any event, been resolved and requested the Court to strike it out of its list of cases in accordance with Article 37 § 1 (b) of the Convention.

B. The Court's assessment

27. After the Chamber's decision to relinquish jurisdiction in favour of the Grand Chamber (7 December 2006), the Government brought a new fact to the attention of the Court: the applicant foundation had lodged another application for a work permit on 27 January 2006, which application had been successful and had resulted in such a permit being issued to the applicant on 3 March 2006. The Court observes that the applicants did not see fit to apprise it of this development. The Government argued that, with the applicant now being allowed to work as imam for the applicant foundation, the applicants could no longer claim to be "victims" within the meaning of Article 34 of the Convention.

28. As pointed out by the applicants, the Court held in the aforementioned *Eckle* judgment that a decision or measure favourable to the applicant was not sufficient to deprive him of his status as a "victim" unless the national authorities acknowledged, either expressly or in substance, and then afforded redress for, the breach of the Convention (see also *Amuur v. France*, judgment of 25 June 1996, Reports 1996-III, p. 846, § 36; *Dalban v. Romania* [GC], no. 28114/95, § 44, ECHR 1999-VI; *Labita v. Italy* [GC], no. 26772/95, § 142, ECHR 2000-IV; and *Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia (dec.)* [GC], no. 48787/99, 4 July 2001). However, the Court's case-law also shows that it will examine events that have occurred subsequent to the lodging of an application with a view to determining whether the case should be struck out of its list on one or more of the grounds set out in Article 37 of the Convention, notwithstanding the fact that the applicant can still claim "victim" status (see *Pisano v. Italy (striking out)* [GC], no. 36732/97, § 39, 24 October 2002), or even irrespective of the question whether the applicant can still claim such status (see *Sisojeva and Others v. Latvia (striking out)* [GC], no. 60654/00, § 96, ECHR 2007-...; *Association SOS Attentats and De Boëry v. France (dec.)* [GC], no. 76642/01, § 41, ECHR 2006-...).

29. Indeed, in the instant case, the Court does not consider it necessary to reach a conclusion on the question whether the applicants can still claim to be "victims" of a violation of Articles 9 and 18 of the Convention. In the light of the new developments brought to its attention since 21 February 2007 (see paragraph 18 above), the Court considers that, for the reasons set out below, there is no objective justification for continuing to examine these complaints and that it is thus appropriate to apply Article 37 § 1 of the Convention, which provides as follows:

"The Court may at any stage of the proceedings decide to strike an application out of its list of cases where the circumstances lead to the conclusion that

- (a) the applicant does not intend to pursue his application; or
- (b) the matter has been resolved; or

(c) for any other reason established by the Court, it is no longer justified to continue the examination of the application.

However, the Court shall continue the examination of the application if respect for human rights as defined in the Convention and the Protocols thereto so requires."

30. In order to ascertain whether Article 37 § 1 (b) applies to the present case, the Court must answer two questions in turn: first, whether the circumstances complained of directly by the applicants still obtain and, second, whether the effects of a possible violation of the Convention on account of those circumstances have also been redressed (see *Pisano*, cited above, § 42, *Sisojeva and Others*, cited above, § 97). In the present case, that entails first of all establishing whether the refusal to allow the applicant to work as imam of the mosque operated by the applicant foundation persists; after that, the Court must consider whether the measures taken by the authorities constitute sufficient redress for the applicants' complaint.

31. As to the first question, it is not in doubt that there is no longer any question of the applicant being prevented from working as imam of the mosque operated by the applicant foundation and of the foundation not being allowed to employ him in that capacity.

32. As regards the second question, the Court considers that the mere fact that the applicant foundation had to comply with certain requirements before it was able to employ the applicant does not as such raise an issue under Article 9. The Court agrees with the former Commission that that provision does not guarantee foreign nationals a right to obtain a residence permit for the purposes of taking up employment in a Contracting State, even if the employer is a religious association (see *Hüsnü Öz v. Germany*, no. 32168/96, Commission decision of 3 December 1996). After all, the Convention does not lay down for the Contracting States any given manner for ensuring within their internal law the effective implementation of the Convention. The choice as to the most appropriate means of achieving this is in principle a matter for the domestic authorities, who are in continuous contact with the vital forces of their countries and are better placed to assess the possibilities and resources afforded by their respective domestic legal systems (see *Swedish Engine Drivers' Union v. Sweden*, judgment of 6 February 1976, Series A no. 20, p. 18, § 50; *Chapman v. the United Kingdom* [GC], no. 27238/95, § 91, ECHR 2001-I; and *Sisojeva and Others*, cited above, § 90).

33. Since a work permit has been granted and the applicant is now lawfully employed by the applicant foundation, the Court considers, in the light of all the relevant circumstances of the case, that their complaints have been adequately and sufficiently remedied (see, *mutatis mutandis*, *Sisojeva and Others*, cited above, § 102).

34. Having regard to the above, the Court finds that both conditions for the application of Article 37 § 1 (b) of the Convention are met. The matter giving rise to the applicants' complaints can therefore now be considered to be "resolved" within the meaning of Article 37 § 1 (b). Finally, no particular reason relating to respect for human rights as defined in the Convention requires the Court to continue its examination of the application under Article 37 § 1 in fine.

35. Accordingly, the application should be struck out of the Court's list of cases.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT

1. By fourteen votes to three holds that the matter giving rise to the applicants' complaints has been resolved and decides to strike the application out of its list of cases;

2. Holds unanimously

(a) that the respondent State is to pay the applicants jointly, within three months, EUR 5,000 (five thousand euros) for costs and expenses, plus any tax that may be chargeable;

(b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amount at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points.

(Omissis)

ALEXANDRIDIS C. GRECIA⁷⁸
21 febbraio 2008 – Sez. I – Ric. 19516/06
Pres. Loucaides, Rozakis, Vajić, Hajiyev, Spielmann, Jebens, Malinverni

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione degli artt. 9 e 13

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(*Omissis*)

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

5. Par une décision publiée au Journal Officiel du 8 septembre 2005, le ministre de la Justice nomma le requérant avocat auprès du tribunal de première instance d'Athènes.

6. Le 2 novembre 2005, le requérant se rendit à ce tribunal en vue de prêter serment. Cette démarche lui était imposée par l'article premier du code des avocats (paragraphe 17 ci-dessous), lequel érige la prestation de serment devant un tribunal compétent en condition préalable à l'exercice de la profession d'avocat.

A. La version des faits présentée par le requérant

7. L'intéressé se rendit au greffe du tribunal de première instance d'Athènes, qui lui remit un formulaire de procès-verbal où figurait un texte standard et l'invita à le remplir en y ajoutant la date et son état civil, conformément à la pratique habituelle.

8. Par la suite, le requérant se présenta devant la présidente du tribunal pendant l'audience publique qui s'y tenait, lui remit le formulaire de procès-verbal dûment rempli et lui demanda l'autorisation de prêter serment.

9. La présidente du tribunal invita l'intéressé à poser la main droite sur l'Évangile et à prêter serment. Le requérant l'informa qu'il n'était pas chrétien orthodoxe et qu'il souhaitait donc faire une déclaration solennelle. La présidente accueillit cette demande.

10. A l'issue de cette procédure, le procès-verbal fut signé par la présidente et le greffier du tribunal.

B. Les versions des faits présentées par le Gouvernement

1. La version des faits exposée dans les observations initiales du Gouvernement

11. Au lieu d'aller au greffe du tribunal de première instance d'Athènes comme il aurait dû le faire conformément à l'usage établi, le requérant se présenta directement devant la présidente du tribunal et lui demanda l'autorisation de prononcer une déclaration solennelle. La présidente accueillit sa demande.

12. Par la suite, l'intéressé se rendit au greffe du tribunal. Bien qu'il eût à sa disposition deux formulaires de procès-verbal distincts – l'un pour le serment religieux, l'autre pour la déclaration solennelle – il remplit le formulaire à employer pour la prestation d'un serment religieux au lieu de demander celui qui correspondait à sa situation. Le greffe signa le procès-verbal et en fournit des copies à l'intéressé.

⁷⁸ *Fattispecie*: il ricorrente, avvocato, lamentava la violazione della propria libertà (“negativa”) per essere stato costretto a rivelare le proprie convinzioni religiose al fine di non essere costretto a prestare il giuramento professionale forense con formula religiosa.

Bibliografia essenziale: RINGELHEIM, J., *Athéisme et liberté de conscience en droit international des droits de l'homme*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2011, 1, pp. 33 ss.; TULKENS, F., *The European Convention on Human Rights and Church-State relations. Pluralism vs pluralism*, in *St. Ch.*, febbraio 2011, pp. 12 s.

2. *La version des faits exposée dans les observations soumises par le Gouvernement en réponse à celles du requérant*

13. Le requérant se présenta devant la présidente du tribunal de première instance d'Athènes muni du formulaire de procès-verbal à employer pour la prestation d'un serment religieux.

14. La présidente l'invita à prêter le serment prévu par l'article 19 du code des fonctionnaires (paragraphe 18 ci-dessous) sans lui demander de révéler ses convictions religieuses, ce à quoi il réagit en sollicitant l'autorisation de prononcer une déclaration solennelle. La présidente fit droit à cette demande.

15. De retour au greffe, le requérant demanda des copies du procès-verbal de sa prestation de serment et n'entreprit aucune démarche afin d'en obtenir la rectification.

(Omissis)

EN DROIT

I. SUR LES VIOLATIONS ALLÉGUÉES DES ARTICLES 8, 9 ET 14 DE LA CONVENTION

21. Le requérant allègue qu'il a été obligé de révéler ses convictions religieuses lors de la procédure de prestation du serment professionnel prévue par les articles 1 et 22 du code des avocats, au mépris des articles 8, 9 et 14 de la Convention. La Cour examinera les griefs de l'intéressé sous l'angle du seul article 9 de la Convention, lequel est ainsi libellé :

(Omissis)

B. Sur le fond

1. Thèses des parties

28. Le Gouvernement attache beaucoup d'importance, dans sa version des faits, au comportement prétendument négligent du requérant. Ce dernier serait seul responsable de la situation dont il se plaint devant la Cour car il n'aurait pas été diligent et ne se serait pas conformé à la procédure de prestation de serment. En effet, il se serait présenté directement devant la présidente du tribunal muni d'un formulaire qui ne correspondait pas à sa situation, alors pourtant qu'il aurait eu le choix entre deux types de formulaire – l'un prévu pour le serment religieux, l'autre pour la déclaration solennelle – dont un exemplaire daté de 2007 a été remis à la Cour. Le requérant n'aurait pas été obligé de manifester ses convictions religieuses. En tout état de cause, à supposer même qu'il eût été obligé de révéler qu'il n'était pas chrétien orthodoxe, cela se serait justifié par un but d'intérêt public et aurait été conforme au principe de proportionnalité.

29. L'intéressé combat la thèse du Gouvernement. Comme tout avocat se présentant devant un tribunal pour prêter serment, il aurait été considéré ipso facto comme étant un chrétien orthodoxe et il lui aurait fallu faire état de ses convictions religieuses avant d'être autorisé à prêter un serment d'une autre nature. Cela expliquerait que le procès-verbal indique qu'il a prêté le serment religieux. D'ailleurs, la majorité des formulaires types utilisés en justice – notamment les procès-verbaux d'audition de témoins – feraient référence au culte orthodoxe.

30. Renvoyant aux observations du Gouvernement, le requérant soutient que les versions des faits présentées par les autorités dans les différents documents produits devant la Cour sont contradictoires et incohérentes. En tout état de cause, il serait inconcevable que la présidente d'une juridiction eût donné son accord à la prestation de serment d'un jeune avocat qui se serait présenté devant elle sans être muni des documents requis. Par ailleurs, il conviendrait de relever que les exemplaires de procès-verbal fournis par le Gouvernement datent de 2007 et non de 2005, époque à laquelle seul le formulaire correspondant au serment religieux aurait été disponible.

2. Appréciation de la Cour

a) Principes généraux

31. La Cour rappelle que, telle que la protège l'article 9, la liberté de pensée, de conscience et de religion représente l'une des assises d'une « société démocratique » au sens de la Convention. Cette liberté figure, dans sa dimension religieuse, parmi les éléments les plus essentiels de l'identité des croyants et de leur conception de la vie, mais elle est aussi un bien précieux pour les athées, les agnostiques, les sceptiques ou les indifférents. Il y va du pluralisme – chèrement conquis au cours des siècles – consubstantiel à pareille société. Cette liberté implique, notamment, celle d'adhérer ou non à une religion

et celle de la pratiquer ou de ne pas la pratiquer (voir, entre autres, Kokkinakis c. Grèce, 25 mai 1993, § 31, série A n° 260-A, et Buscarini et autres c. Saint-Marin [GC], n° 24645/94, § 34, CEDH 1999-I).

32. Si la liberté religieuse relève d'abord du for intérieur, elle implique également celle de manifester sa religion individuellement et en privé, ou de manière collective, en public et dans le cercle de ceux dont on partage la foi. Par ailleurs, la Cour a déjà eu l'occasion de consacrer des droits négatifs au titre de l'article 9 de la Convention, notamment la liberté de ne pas adhérer à une religion et celle de ne pas la pratiquer (voir, en ce sens, Kokkinakis c. Grèce et Buscarini et autres c. Saint-Marin, précités).

b) Application en l'espèce

33. La Cour observe d'emblée qu'elle se trouve confrontée à des versions divergentes en ce qui concerne certains éléments factuels, notamment le point de savoir si le requérant a respecté la procédure à suivre afin de prêter serment. Sur cette question, le Gouvernement, qui conteste les dires de l'intéressé, présente deux versions difficilement conciliables. En effet, s'il affirme de manière catégorique, dans ses premières observations, que le requérant s'est directement présenté devant la présidente du tribunal sans s'être muni d'un formulaire de procès-verbal, il soutient, dans ses observations complémentaires, que l'intéressé a remis à celle-ci un formulaire inapproprié.

34. La Cour, qui demeure libre de se livrer à sa propre évaluation à la lumière de l'ensemble des matériaux dont elle dispose (Ribitsch c. Autriche, 4 décembre 1995, § 32, série A n° 336), note qu'aucune pièce ne démontre que le requérant n'ait pas suivi la procédure prévue. Elle relève en outre que le Gouvernement n'a fourni aucun autre élément à l'appui de cette thèse. En revanche, le procès-verbal de l'audience tenue le 2 novembre 2005 par le tribunal de première instance d'Athènes (paragraphe 16 ci-dessus), seul document officiel établi à l'issue de la procédure litigieuse, étaye les dires de l'intéressé. En effet, ce document porte la signature de la présidente et du greffier du tribunal, ce qui corrobore la thèse du requérant selon laquelle le formulaire de procès-verbal a été transmis à la présidente lors de l'audience, conformément à la procédure applicable. Eu égard à ce qui précède, il n'y a pas lieu d'attacher une importance particulière à la thèse du Gouvernement selon laquelle l'intéressé n'a pas respecté la procédure ordinaire.

35. La Cour doit ensuite examiner le bien-fondé des allégations du requérant. Elle note à cet égard que, même si l'on peut douter de la nécessité d'une prestation de serment dans le cadre d'une procédure devant un tribunal, elle n'est pas appelée en l'espèce à statuer de manière abstraite sur la prestation de serment en tant que condition préalable à l'exercice de la profession d'avocat. La question qui se pose ici est celle de savoir si la manière dont la procédure de prestation de serment s'est déroulée devant le tribunal de première instance a obligé le requérant à révéler ses convictions religieuses, en méconnaissance de l'article 9 de la Convention.

36. Au vu des éléments produits devant elle, la Cour décèle dans la procédure de prestation du serment d'avocat l'existence d'une présomption selon laquelle un avocat qui se présente devant un tribunal est chrétien orthodoxe et souhaite prêter le serment religieux. Ainsi, lorsque le requérant s'est soumis à cette procédure, il s'est vu obligé de déclarer qu'il n'était pas chrétien orthodoxe afin de pouvoir prononcer une déclaration solennelle ; ce faisant, il a été contraint de révéler en partie ses convictions religieuses.

37. Le droit interne pertinent confirme cette analyse. En effet, selon le premier paragraphe de l'article 19 du code des fonctionnaires (paragraphe 18 ci-dessus), le serment que doivent prêter tous les fonctionnaires est en principe le serment religieux. Pour être autorisés à prononcer une déclaration solennelle, ils sont contraints de déclarer qu'ils sont athées ou que leur religion interdit la prestation de serment.

38. Or la Cour considère que la liberté de manifester ses convictions religieuses comporte aussi un aspect négatif, à savoir le droit pour l'individu de ne pas être obligé de faire état de sa confession ou de ses convictions religieuses et de ne pas être contraint d'adopter un comportement duquel on pourrait déduire qu'il a – ou n'a pas – de telles convictions. Il n'est pas loisible aux autorités étatiques de s'immiscer dans la liberté de conscience d'une personne en s'enquérant de ses convictions religieuses ou en l'obligeant à les manifester, et spécialement à le faire, notamment à l'occasion d'une prestation de serment, pour pouvoir exercer certaines fonctions.

39. Par ailleurs, le fait qu'il ressort du procès-verbal de prestation de serment – seul document officiel attestant de l'accomplissement de cette formalité – que l'intéressé a prêté un serment religieux – contraire à ses convictions – donne à penser que les avocats prêtant serment sont considérés par principe comme appartenant au culte chrétien orthodoxe. A cet égard, le Gouvernement soutient qu'il existe deux types de formulaire de procès-verbal, l'un pour le serment religieux, l'autre pour la déclaration solennelle. Mais, pour appuyer ses dires, il a communiqué à la Cour des exemplaires de formulaires datant de 2007. Comme il n'a fourni aucune copie des procès-verbaux établis pendant la période pertinente, la Cour ne saurait conclure que de tels formulaires existaient à l'époque.

40. En tout état de cause, à supposer même que les deux types de formulaire évoqués par le Gouvernement aient été disponibles, la Cour estime que le requérant ne saurait se voir reprocher par les autorités d'avoir omis de se procurer le formulaire adéquat. Il incombait en effet à la présidente et au greffe du tribunal de l'informer qu'il existait un formulaire spécifique à la déclaration solennelle.

41. A la lumière de ce qui précède, la Cour conclut que l'obligation imposée au requérant de révéler devant le tribunal compétent qu'il n'était pas chrétien orthodoxe et qu'il souhaitait prononcer une déclaration solennelle plutôt qu'un serment religieux a porté atteinte à son droit de ne pas être contraint de manifester ses convictions religieuses.

Partant, il y a eu violation de l'article 9 de la Convention.

(Omissis)

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. Déclare la requête recevable ;
2. Dit qu'il y a eu violation de l'article 9 de la Convention ;
3. Dit qu'il y a eu violation de l'article 13 de la Convention ;
4. Dit
 - a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 2 000 EUR (deux mille euros) pour dommage moral, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt ;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ce montant sera à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;
5. Rejette la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

(Omissis)

**RELIGIONSGEMEINSCHAFT DER ZEUGEN JEHOVAS
E ALTRI C. AUSTRIA⁷⁹
31 luglio 2008 – Sez. I – Ric. 40825/98
Pres. Rozakis, Vajić, Kovler, Steiner, Hajiyev, Spielmann, Jebens**

* * *

Dispositivo:

- 6 voti contro 1: violazione dell'art. 9 e dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 9
- unanimità: violazione dell'art. 6; nessuna violazione dell'art. 13

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: Steiner

* * *

(*Omissis*)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

7. The first applicant is a religious community established in Austria, and the second to fifth applicants were born in 1927, 1935, 1927 and 1930 respectively and live in Vienna.

A. *First set of proceedings*

1. *Period before the Constitutional Court's decision of 4 October 1995*

8. On 25 September 1978 the second to fifth applicants and two other claimants requested the Federal Minister for Education and Arts (Bundesminister für Unterricht und Kunst) to recognise the first applicant as a religious society (Religionsgesellschaft) under the 1874 Recognition Act (Anerkennungsgesetz). Since the Minister did not respond, the applicants subsequently filed a complaint (Beschwerde) with the Ombudsman's Office (Volksanwaltschaft) about the Minister's inactivity.

9. On 5 February 1981 the Ombudsman's Office issued a statement concerning the complaint. It considered that the Minister's inactivity for almost two years constituted an undesirable state of affairs in public administration (Missstand im Bereich der öffentlichen Verwaltung) even though the authority was not formally obliged under the applicable law to take a decision since recognition of a religious society had to be taken in the form of a decree (Verordnung). However, since an agreement had been reached in a meeting between the applicants and the Ministry on 3 December 1980, no further steps were required by the Ombudsman's Office. The contents of this agreement were not disclosed by the applicants.

10. On 22 June 1987 the second to fifth applicants requested the Federal Minister for Education, Arts and Sports (Bundesminister für Unterricht, Kunst und Sport) to recognise the first applicant as a religious society.

11. The Minister did not grant the request and, after several reminders, informed the applicants that under the 1874 Recognition Act they had no right to obtain a formal decision (Bescheid) on their request.

12. On 25 October 1991 the applicants lodged a direct application (Individualantrag) with the Constitutional Court (Verfassungsgerichtshof). They requested the court to repeal section 2 (1) of the 1874 Recognition Act, as in their view, this provision violated the right to freedom of religion and to freedom of association. They also argued that they were directly affected by this provision without it being necessary for a formal decision by an administrative authority to be taken (Article 140 § 1 in fine of the Federal Constitution (Bundes-Verfassungsgesetz)).

⁷⁹ *Fattispecie*: i ricorrenti lamentavano la violazione dei propri diritti per essere stata negata la registrazione della comunità religiosa cui appartenevano senza che, contro il diniego di riconoscimento, fosse dato loro l'accesso a una effettiva tutela giurisdizionale.

Bibliografia essenziale: TULKENS, F., *The European Convention on Human Rights and Church-State relations. Pluralism vs pluralism*, in *St. Ch.*, febbraio 2011, pp. 13 ss.

13. On 14 January 1992 the Federal Government (Bundesregierung) submitted their observations to the Constitutional Court. On 27 April 1992 the Constitutional Court asked the Federal Government to submit supplementary observations, which were filed on 2 June 1992. The Federal Government argued, *inter alia*, that the provisions at issue were in conformity with the Federal Constitution as it was possible for the applicants to found a religious association under the Associations Act (Vereinsgesetz).

14. On 25 June 1992 the Constitutional Court rejected the applicants' complaint as inadmissible. Relying on Article 13 of the Convention, the court considered that they were not directly affected by the impugned provisions as, in the light of its judgment of 1988 (VfSlg [Judgments and Decisions of the Constitutional Court] 11.931/1988), they had a right to have their case determined by an administrative authority. However, they had not exhausted the legal remedies available to them since they had failed to lodge an application under Article 132 of the Federal Constitution with the Administrative Court (Verwaltungsgerichtshof) against the Minister's failure to give a decision (Säumnisbeschwerde).

15. On 30 July 1992 the applicants lodged such an application with the Administrative Court. They asked the court to decide on their request for recognition of the first applicant as a religious society under the Recognition Act.

16. On 22 March 1993 the Administrative Court rejected the applicants' request as inadmissible. Referring to its previous case-law on the matter, it found that under the 1874 Recognition Act, a positive decision had to be taken by the competent minister in the form of a decree (Verordnung), whereas under Article 132 of the Federal Constitution, the Administrative Court was only competent to deliver individual decisions (Bescheide) and not decrees in the place of an administrative authority.

17. On 12 October 1993 the applicants again lodged a direct application under Article 140 § 1 in fine of the Federal Constitution with the Constitutional Court, seeking to have sections 1 and 2 of the 1874 Recognition Act repealed. Relying on Article 13 of the Convention, they argued that they had no effective remedy against the authority which had arbitrarily refused to determine their case.

18. On 10 March 1994 the Constitutional Court dismissed the applicants' complaint as inadmissible. It found that it had already decided the matter in its decision of 25 June 1992. As an *obiter dictum* the court indicated, however, that the second to fifth applicants might request the Constitutional Court to examine a complaint under Article 144 of the Federal Constitution against the Minister's failure to decide on the request for recognition. Once the Constitutional Court refused this request, they could apply to the Constitutional Court under Article 138 of the Federal Constitution for determination of a case where two courts (namely the Administrative Court and the Constitutional Court) declined jurisdiction (negativer Kompetenzkonflikt).

19. On 9 May 1994 the second to fifth applicants lodged such a complaint, which the Constitutional Court on 21 June 1994 rejected as inadmissible for lack of jurisdiction. It held that there was no legal provision entitling it to decide on applications about an authority's failure to give a decision.

20. On 16 November 1994 the applicants requested the Constitutional Court under Article 138 of the Federal Constitution to determine the conflict of jurisdiction between the Administrative Court and the Constitutional Court.

21. On 23 June 1995 the Constitutional Court held an oral hearing. On 4 October 1995 the court quashed the Administrative Court's decision of 22 March 1993 and decided that the Administrative Court had jurisdiction to decide on the applicants' complaint of 30 July 1992. The Constitutional Court found that under the 1874 Recognition Act a religious body had a subjective right to recognition as a religious society provided that the conditions laid down in that Act were met. The rule of law required that such a right be an enforceable one, in other words, that refusal to grant recognition should be subject to review by the Austrian courts and not left to the sole discretion of the administrative authorities. In order to guarantee such a review it was necessary for a negative decision refusing recognition to be taken in the form of a written decision (Bescheid). Under the Austrian legal order, only when taking such decisions were the competent authorities bound to deal with a request by a party, whereas no such obligation existed with regard to decrees (Verordnungen). A positive decision had to be taken in the form of a decree as it not only had effect *vis-à-vis* the parties but also *vis-à-vis* the general public.

2. Period after the Constitutional Court's decision of 4 October 1995

22. On 18 December 1995 the Administrative Court ordered the Federal Minister for Education and Cultural Affairs (Bundesminister für Unterricht und kulturelle Angelegenheiten – "the Minister") to submit the case file within two months and to communicate the arguments in favour of and against recognition.

23. On 13 February 1996 the Federal Minister submitted observations to the Administrative Court, arguing that under the hitherto existing law, a decision was not required and requesting a three-month extension of the time-limit for submission of the case file and detailed observations.

24. On 25 March 1996 the Administrative Court opened preliminary proceedings (Vorverfahren) and ordered the Minister to decide within three months on the applicants' request for recognition. The Federal Minister failed to do so.

25. On 28 April 1997 the Administrative Court issued a binding decision (Erkenntnis) to the effect that the Minister had a duty to decide on the request for recognition within eight weeks and set out the principles which the Minister had to take into account when taking this decision. On 3 June 1997 the applicants submitted further observations and arguments in their favour to the Minister.

26. On 21 July 1997 the Minister dismissed the applicants' request. It found that the Jehovah's Witnesses could not be recognised as a religious society under the 1874 Recognition Act because of their unclear internal organisation and their negative attitude towards the State and its institutions. Reference was further made to their refusal to perform military service or any form of alternative service for conscientious objectors, to participate in local community life and elections and to undergo certain types of medical treatment such as blood transfusions.

27. On 3 September 1997 the applicants lodged a complaint against the Minister's decision with the Constitutional Court.

28. On 11 September 1997 the Constitutional Court communicated the complaint to the Minister and requested him to submit, within eight weeks, the case file and any observations he wished to make. The Minister did not respond.

3. Period after the entry into force of the Act on the Legal Status of Registered Religious Communities (Bundesgesetz über die Rechtspersönlichkeit von religiösen Bekenntnisgemeinschaften)

29. On 11 March 1998 the Constitutional Court quashed the Minister's decision of 21 July 1997 and referred the case back to the Minister. It noted that the Minister had neither filed submissions nor submitted the case file, with the result that the decision had to be taken on the basis of the complainants' submissions. The court noted that they had, inter alia, argued that the Minister had taken his decision without a proper investigation, basing it on documents of which the complainants had not been informed and on which they had not been given the opportunity to comment. Since the case file was not available to the Constitutional Court, this allegation could not have been refuted. The Constitutional Court therefore concluded that the Minister's decision was arbitrary and violated the principle of equality (Gleichheitsgrundsatz).

30. Meanwhile, on 10 January 1998, the Act on the Legal Status of Registered Religious Communities (Bundesgesetz über die Rechtspersönlichkeit von religiösen Bekenntnisgemeinschaften, hereafter referred to as "the 1998 Religious Communities Act") had entered into force. Thus, the Minister found that he had to deal with the applicants' request for recognition under the 1874 Recognition Act as a request under section 11(2) of the 1998 Religious Communities Act. On 20 July 1998 the Minister decided that the first applicant had acquired legal personality as a registered religious community within the meaning of the Religious Communities Act as from 11 July 1998. That decision was served on the applicants on 29 July 1998.

B. Second set of proceedings

31. On 22 July 1998 the applicants submitted another request to the Federal Minister for recognition of the first applicant as a religious society under the 1874 Recognition Act.

32. On 1 December 1998 the Federal Minister dismissed the request. It found that, pursuant to section 11(1) of the 1998 Religious Communities Act, a religious community could only be recognised as a religious society under the 1874 Recognition Act if it had already existed as a registered religious community for a minimum of ten years. The first applicant, however, did not meet this requirement at the time when the request for recognition was submitted on 22 July 1998.

33. On 21 January 1999 the applicants lodged a complaint against that decision with the Constitutional Court.

34. On 14 March 2001 the Constitutional Court dismissed the complaint. It found that the ten-year waiting period for registered religious communities as a precondition for a successful application for recognition under the 1874 Recognition Act was in conformity with the Federal Constitution and referred to its previous decision of 3 March 2001 (VfSlg. 16.102/2001) on that issue. The decision was served on the applicants' lawyer on 29 March 2001.

35. Further to a request by the applicants, the case was referred to the Administrative Court in April 2001.

36. On 14 September 2004 the Administrative Court dismissed the applicants' complaint, finding that it concerned in essence questions of the constitutionality and interpretation of section 11(1) of the

1998 Religious Communities Act, which, in the light of the Constitutional Court's ruling of 14 March 2001, did not raise a problem in terms of the Federal Constitution. The Federal Minister had therefore correctly applied that provision. The decision was served on the applicants' lawyer on 25 October 2004.

(Omissis)

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLES 9 AND 11 OF THE CONVENTION

56. The applicants complained that the refusal of the Austrian authorities to grant legal personality to the first applicant by conferring on it the status of a religious society under the Recognition Act violated their right to freedom of religion. They further submitted that the legal personality conferred on the first applicant under the Religious Communities Act was limited and insufficient for the purposes of Article 9 of the Convention. The applicants also relied on Article 11 of the Convention. These provisions read as follows:

(Omissis)

A. Submissions by the parties

57. The applicants submitted that the refusal of the Austrian authorities to grant legal personality to the first applicant by conferring on it the status of a religious society recognised under the Recognition Act violated their right to freedom of religion. In particular, before July 1998, the first applicant could not have been established as a legal entity and, thus, could not have entered into legal relations, concluded contracts or acquired assets. The first applicant had, thus far, no internal autonomy, could not hire the necessary religious ministers and was not entitled to perform its pastoral work for believers in hospitals or prisons. The second to fifth applicants, as leading executives of the first applicant, were also limited in exercising their right to freedom of religion. Neither the Basic Law 1867 nor the 1998 Religious Communities Act provided explicitly for the internal autonomy of a religious community. The Constitutional Court had found (in its judgment of 3 March 2001, B1713/98 – see paragraph 34 above) that registered religious communities, unlike recognised religious societies, did not enjoy the right to comprehensive organisation and administration of their internal affairs without State interference. Lastly, the applicants contested that they would have had the possibility of forming an association under the Associations Act. They referred to the Constitutional Court's finding of 1929 (VfSlg. 1265/1929), confirming the administrative authorities' practice not to allow religious societies to form an association, and thus refusing the request of the Jehovah's Witnesses (Ernste Bibelforscher) to set up an association. Thereafter the Jehovah's Witnesses had not tried again to form an association, but auxiliary associations (Hilfsvereine) with specialised religious aims had been created. The two examples of associations submitted by the Government were likewise merely auxiliary associations. It was not until the enactment of the 2002 Associations Act that religious societies had been allowed to set up an association.

58. The Government contested that there had been an interference with the applicants' right to freedom of religion. Since the entry into force of the 1919 Treaty of St Germain, all Austrian inhabitants had been allowed to practise publicly and privately their thought, religion and beliefs, irrespective of whether their religious society, community or church was recognised or had legal status. The right to autonomous administration of the entity's internal organisation was likewise guaranteed. Referring to a judgment of the Constitutional Court (VfSlg. 10.915/1986), the Government contended that the refusal of recognition did not impede the applicants' exercise of their right to freedom of religion within the meaning of Article 9 of the Convention. Against this background, they contested that the first applicant had no legal personality in Austria, was legally non-existent and could not acquire assets or enter into legal relations, because these allegations concerned the first applicant's situation before it had obtained legal personality as a registered religious community on 11 July 1998. Even before the entry into force of the 1998 Religious Communities Act, the first applicant had had the possibility of setting up an association with a religious purpose under the Associations Act, as the Federation of Evangelical Municipalities in Austria (Bund Evangelikaler Gemeinden in Österreich) had on 21 March 1992, and the Church of Scientology in Austria (Scientology Kirche Österreich) on 20 May 1984. However, the applicants did not appear to have made any efforts to that end.

59. The Government maintained that the status conferred on the first applicant as a registered religious community under the 1998 Religious Communities Act complied with the requirements of Article 9; it only provided a legal status and in no way restricted the exercise or enjoyment of the right to

freedom of religion. In conclusion, there had been no interference with the applicants' rights under Article 9 of the Convention.

B. The Court's assessment

60. The Court considers that the above complaints fall to be considered under Article 9 of the Convention, although in interpreting these provisions due regard to Article 11 of the Convention will be had (see *Hasan and Chaush v. Bulgaria*, no. 30985/96, §§ 62 and 91, ECHR 2000-XI).

61. The Court reiterates that, as enshrined in Article 9, freedom of thought, conscience and religion is one of the foundations of a "democratic society" within the meaning of the Convention. While religious freedom is primarily a matter of individual conscience, it also implies, *inter alia*, freedom to "manifest [one's] religion" alone and in private or in community with others, in public and within the circle of those whose faith one shares. Bearing witness in words and deeds is bound up with the existence of religious convictions (see *Kokkinakis v. Greece*, judgment of 25 May 1993, Series A no. 260, p. 17, § 31; and *Buscarini and Others v. San Marino* [GC], no. 24645/94, § 34, ECHR 1999-I). Since religious communities traditionally exist in the form of organised structures, Article 9 must be interpreted in the light of Article 11 of the Convention, which safeguards associative life against unjustified State interference. Indeed, the autonomous existence of religious communities is indispensable for pluralism in a democratic society and is, thus, an issue at the very heart of the protection which Article 9 affords (see *Hasan and Chaush*, cited above, § 62).

62. The Court reiterates further that the ability to establish a legal entity in order to act collectively in a field of mutual interest is one of the most important aspects of freedom of association, without which that right would be deprived of any meaning. The Court has consistently held the view that a refusal by the domestic authorities to grant legal-entity status to an association of individuals amounts to an interference with the applicants' exercise of their right to freedom of association (see *Gorzelik and Others v. Poland* [GC], no. 44158/98, § 52 *et passim*, 17 February 2004, and *Sidiropoulos and Others v. Greece*, judgment of 10 July 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-IV, § 31 *et passim*). Where the organisation of the religious community was at issue, a refusal to recognise it has also been found to constitute interference with the applicants' right to freedom of religion under Article 9 of the Convention (see *Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova*, n° 45701/99, § 105, ECHR 2001-XII).

63. In addition, one of the means of exercising the right to manifest one's religion, especially for a religious community, in its collective dimension, is the possibility of ensuring judicial protection of the community, its members and its assets, so that Article 9 must be seen not only in the light of Article 11, but also in the light of Article 6 (see, *mutatis mutandis*, *Sidiropoulos and Others v. Greece*, judgment of 10 July 1998, Reports 1998-IV, p. 1614, § 40; *Canea Catholic Church v. Greece*, judgment of 16 December 1997, Reports 1997-VIII, p. 2857, §§ 33 and 40-41; and *Metropolitan Church of Bessarabia and Others*, cited above, § 118).

1. Whether there was an interference

64. The Court must first determine whether there was an interference with the applicants' right to freedom of religion. In this connection it observes that in 1978 some of the applicants and other persons applied for recognition of the first applicant as a religious society under the 1874 Recognition Act, thereby seeking to have legal personality conferred on the first applicant. After complex proceedings, on 20 July 1998 the first applicant was granted legal personality under the Religious Communities Act, which had been passed in the meantime.

65. The Government maintained that there had been no interference with the applicants' rights under Article 9 because the first applicant had eventually been granted legal personality and the members of the Jehovah's Witnesses had not been hindered in practising their religion individually and could have set up an association having an organisational structure and legal personality.

66. The Court is not persuaded by that argument. On the one hand the period which elapsed between the submission of the request for recognition and the granting of legal personality is substantial and it is therefore questionable whether it can be treated merely as a period of waiting while an administrative request was being processed. On the other hand, during this period the first applicant did not have legal personality, with all the consequences attached to this lack of status.

67. The fact that no instances of interference with the community life of the Jehovah's Witnesses have been reported during this period and that the first applicant's lack of legal personality may be compensated in part by running auxiliary associations, as stated by the applicants, is not decisive. The Court reiterates in this connection that the existence of a violation is conceivable even in the absence of prejudice or damage; the question whether an applicant has actually been placed in an unfavourable position is not a matter for Article 34 of the Convention and the issue of damage becomes relevant only in the context of Article 41 (see, among many authorities, *Marckx v. Belgium*, judgment of 13 June 1979,

Series A no. 31, § 27; *Eckle v. Germany*, judgment of 15 July 1982, Series A no. 51, § 66; and *Wassink v. the Netherlands*, judgment of 27 September 1990, Series A no. 185-A, § 38; see also *The Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia*, no. 72881/01, § 64-65, ECHR 2006-...; *Church of Scientology Moscow v. Russia*, no. 18147/02, § 72, 5 April 2007).

68. The Court therefore considers that there has been an interference with the applicants' right to freedom of religion, as guaranteed by Article 9 § 1 of the Convention.

69. In order to determine whether that interference entailed a breach of the Convention, the Court must decide whether it satisfied the requirements of Article 9 § 2, that is, whether it was "prescribed by law", pursued a legitimate aim for the purposes of that provision and was "necessary in a democratic society".

2. Whether the interference was prescribed by law

70. Neither the applicants nor the Government made any observations on this point.

71. The Court refers to its established case-law to the effect that the terms "prescribed by law" and "in accordance with the law" in Articles 8 to 11 of the Convention not only require that the impugned measures have some basis in domestic law, but also refer to the quality of the law in question, which must be sufficiently accessible and foreseeable as to its effects, that is, formulated with sufficient precision to enable the individual – if need be with appropriate advice – to regulate his conduct (see *The Sunday Times v. the United Kingdom* (no. 1), judgment of 26 April 1979, Series A no. 30, p. 31, § 49; *Larissis and Others v. Greece*, judgment of 24 February 1998, Reports 1998-I, p. 378, § 40; *Hashman and Harrup v. the United Kingdom* [GC], no. 25594/94, § 31, ECHR 1999-VIII; and *Rotaru v. Romania* [GC], no. 28341/95, § 52, ECHR 2000-V).

72. In the present case the Court notes that Section 2 of the 1874 Recognition Act requires religious denominations to be recognised by the competent federal minister and that it is a precondition for recognition that the conditions under sections 1 and 6 are met.

73. The Court therefore accepts that the interference in question was "prescribed by law".

3. Legitimate aim

74. The parties did not make any observations on this point either.

75. The Court considers that States are entitled to verify whether a movement or association carries on, ostensibly in pursuit of religious aims, activities which are harmful to the population or to public safety (see *Metropolitan Church of Bessarabia and Others*, cited above, § 113).

76. Having regard to the circumstances of the case, the Court considers that the interference complained of pursued a legitimate aim under Article 9 § 2, namely protection of public order and public safety.

4. Necessary in a democratic society

77. The Court notes that from 1978, when the applicants submitted the request for recognition of the first applicant as a religious society, some 20 years elapsed until legal personality was eventually conferred on the first applicant.

78. The Court finds that such a prolonged period raises concerns under Article 9 of the Convention. In this connection the Court reiterates that the autonomous existence of religious communities is indispensable for pluralism in a democratic society and is thus an issue at the very heart of the protection which Article 9 affords (see *Hasan and Chaush*, cited above, § 62).

79. Given the importance of this right, the Court considers that there is an obligation on all of the State's authorities to keep the time during which an applicant waits for conferment of legal personality for the purposes of Article 9 of the Convention reasonably short. The Court appreciates that during the waiting period the first applicant's lack of legal personality could to some extent have been compensated by the creation of auxiliary associations which had legal personality, and it does not appear that the public authorities interfered with any such associations. However, since the right to an autonomous existence is at the very heart of the guarantees in Article 9 these circumstances cannot make up for the prolonged failure to grant legal personality to the first applicant.

Since the Government have not relied on any "relevant" and "sufficient" reasons justifying this failure, the above measure went beyond what would have amounted to a "necessary" restriction on the applicants' freedom of religion.

80. It follows that there has been a violation of Article 9 of the Convention.

81. The applicants also complain that the legal personality conferred on the first applicant under the Religious Communities Act was limited and insufficient for the purposes of Article 9 of the Convention.

82. The Court observes that through its recognition as a religious community the first applicant had legal personality, which allowed it to acquire and manage assets in its own name, to have legal standing before the courts and authorities, to establish places of worship, to disseminate its beliefs and to produce and distribute religious material. In so far as the applicant argued that the status thus obtained put it at a disadvantage vis-à-vis religious societies, this matter will be examined below under Article 14 read in conjunction with Article 9 of the Convention.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 14 OF THE CONVENTION READ IN CONJUNCTION WITH ARTICLE 9

83. The applicants submitted that the status of a registered religious community was inferior to that of a religious society, and that this constituted discrimination prohibited by the Convention. They relied on Article 14 read in conjunction with Article 9 and 11 of the Convention. Article 14 of the Convention, in so far as relevant, reads as follows:

“The enjoyment of the rights and freedoms set forth in [the] Convention shall be secured without discrimination on any ground such as ... religion, political or other opinion ... or other status.”

A. Submissions by the parties

84. The applicants submitted that the status of a registered religious community was inferior to that of a religious society and insufficient. They contended that the first applicant was subject to State control in respect of its religious doctrine, its rules on membership and the administration of its assets pursuant to sections 3-5 and 11 of the 1998 Religious Communities Act. They repeated in essence their above complaints. In particular, the applicants disputed the necessity of the ten-year waiting period, as the recognition of the Coptic Orthodox Church by a specific law in 2003 (see paragraph 45(e) above) proved the contrary. The Coptic Orthodox Church had only existed in Austria since 1976 and had been registered as a religious community in 1998. The applicants argued that most of the registered religious communities and even most of the recognised religious societies did not fulfil the criterion for the minimum number of adherents, which showed that this requirement was unnecessary for the observance of public duties, contrary to what the Government maintained. Since the first applicant, which was the fifth largest religious community in Austria and was thus even bigger than most recognised religious societies, also complied with the necessary number of adherents, it should have been recognised a long time ago. Further, the requirement of the use of income and other assets for religious purposes, including charity activities, was discriminatory as it interfered in an unjustified way with the first applicant's internal administration and organisation, in breach of both Article 9 of the Convention and Article 15 of the Basic Law 1867. The prerequisite of a positive attitude towards society and the State was discriminatory as it was not required in respect of any other natural or legal personality in Austria. Further, it did not meet the “prescribed by law” requirement under Article 9 § 2 of the Convention. The same applied to the criterion of non-interference with other religious societies. Moreover, under Austrian law, recognised religious societies enjoyed privileged treatment in various fields which did not extend to religious communities.

85. The Government contended that there had been no discrimination of the applicants in respect of the first applicant's status as a registered recognised community, as the criteria introduced by section 11 of the 1998 Religious Communities Act had already corresponded to the administrative authorities' practice for granting recognition under the 1874 Recognition Act before the entry into force of the 1998 Act. In respect of the ten-year waiting period for registered religious communities, the Government referred to the Constitutional Court's finding of 3 March 2001 (VfSlg. 12.102/2001) that that requirement served the legitimate aim of ensuring that the competent authority could verify during this period of time whether the religious community was ready to integrate into the existing legal order, in particular whether it performed unlawful activities as a consequence of which legal personality had to be withdrawn (section 9(2) and section 5(1) of the Religious Communities Act). Examples of such unlawful activities were incitement to commit criminal offences, endangering the psychological development of minors, violating the psychological integrity of persons or using psychotherapeutic methods to disseminate its religious beliefs.

86. As regards the requirement of a certain number of adherents, the Government maintained that this criterion was not only important for the religious community's existence but also for ensuring that certain duties were fulfilled, such as organising and monitoring the teaching of its beliefs in schools. The precondition of the use of income for religious purposes was also provided for under the 1874 Recognition Act (sections 5 and 6) and was thus not new. Since recognised religious societies obtained the status of a legal person under public law, which entailed duties and obligations in the public interest, the requirement of a positive attitude towards society and the State – meaning acceptance of a pluralistic

State and the basic principles of the rule of law, which did not preclude the disapproval of particular provisions for reasons of conscience – did not appear discriminatory. Finally, the obligation not to interfere illegally with recognised or other religious societies was not discriminatory either.

B. The Court's assessment

87. The Court reiterates that Article 14 complements the other substantive provisions of the Convention and its Protocols. It has no independent existence, since it has effect solely in relation to the “rights and freedoms” safeguarded by those provisions. Although the application of Article 14 does not presuppose a breach of one or more of such provisions, and to this extent it is autonomous, there can be no room for its application unless the facts of the case fall within the ambit of one or more of the latter (see *Petrovic v. Austria*, judgment of 27 March 1998, Reports 1998-II, p. 585, § 22). Moreover, a difference of treatment is discriminatory if it has no objective and reasonable justification, that is, if it does not pursue a legitimate aim or if there is not a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised (*ibid.*, § 30).

88. Having regard to the above findings under Article 9, the Court finds that there is no doubt that Article 14 of the Convention, taken in conjunction with Article 9, is applicable in the present case.

89. The applicants submitted that the status of a religious community conferred upon the first applicant was inferior to the status held by religious societies, as religious communities were subject to more severe State control in respect of their religious doctrine, their rules on membership and the administration of their assets pursuant to sections 3-5 and 11 of the 1998 Religious Communities Act.

90. The Court would point out at the outset that in proceedings originating in an application lodged under Article 34 of the Convention it has to confine itself, as far as possible, to the examination of the concrete case before it. Its task is not to review domestic law and practice in abstracto and to express a view as to the compatibility of the provisions of legislation with the Convention, but to determine whether the manner in which they were applied to or affected the applicant gave rise to a violation of the Convention (see *Eriksson v. Sweden*, judgment of 22 June 1989, Series A no. 156, p. 23, § 54; *Findlay v. United Kingdom*, judgment of 25 February 1997, Reports 1997-I, p. 279, § 67; and *Fédération Chrétienne des Témoins de Jéhovah de France v. France* (dec.), no. 53430/99, ECHR 2001-XI). Accordingly, by the term “victim”, Article 34 of the Convention means the person directly affected by the act or omission which is in issue. Article 34 of the Convention may not be used to found an action in the nature of an *actio popularis*. It may only exceptionally entitle individuals to contend that a law violates their rights by itself, in the absence of an individual measure of implementation, if they run the risk of being directly affected by it (see *Open Door and Dublin Well Woman v. Ireland*, judgment of 29 October 1992, Series A no. 246, p. 22, § 44; *Norris v. Ireland*, judgment of 26 October 1988, Series A no. 142, pp. 15-16, §§ 30-32; and *S.L. v. Austria* (dec.), no. 45330/99, 22 November 2001).

91. The applicants further complained of the discriminatory nature of section 11 of the 1998 Religious Communities Act. This provision amended the Recognition Act in that it introduced further requirements for recognition as a religious society. In particular, it requires the existence of the religious association for at least twenty years in Austria and for at least ten years as a registered religious community; a minimum number of two adherents per thousand members of the Austrian population (at the moment, this means about 16,000 persons); the use of income and other assets for religious purposes, including charity activities; a positive attitude towards society and the State; and no illegal interference as regards the association's relationship with recognised or other religious societies.

92. The Court observes that under Austrian law, religious societies enjoy privileged treatment in many areas. These areas include exemption from military service and civilian service, reduced tax liability or exemption from specific taxes, facilitation of the founding of schools, and membership of various boards (see “Relevant domestic law” above). Given the number of these privileges and their nature, in particular in the field of taxation, the advantage obtained by religious societies is substantial and this special treatment undoubtedly facilitates a religious society's pursuance of its religious aims. In view of these substantive privileges accorded to religious societies, the obligation under Article 9 of the Convention incumbent on the State's authorities to remain neutral in the exercise of their powers in this domain requires therefore that if a State sets up a framework for conferring legal personality on religious groups to which a specific status is linked, all religious groups which so wish must have a fair opportunity to apply for this status and the criteria established must be applied in a non-discriminatory manner.

93. The Court notes that in the present case the Federal Minister for Education and Cultural Affairs, on 1 December 1998, dismissed the request for recognition of the first applicant as a religious society, relying on section 11(1) of the Religious Communities Act, on the ground that it had not existed as a registered religious community for a minimum of ten years. Since only this element of section 11 was applied, the Court does not find it necessary to examine the other parts of this provision that were challenged by the applicants.

94. The Government argued that the ten-year waiting period for registered religious communities served a useful purpose as it allowed the competent authority to verify during this period of time whether the religious community was ready to integrate into the existing legal order, in particular whether it performed unlawful activities as a consequence of which legal personality had to be withdrawn (section 9(2) and section 5(1) of the Religious Communities Act).

95. The applicants disputed the necessity of the ten-year waiting period, as the recognition of the Coptic Orthodox Church by a specific law in 2003 (see paragraph 45(e) above) proved the contrary. The Coptic Orthodox Church had only existed in Austria since 1976 and had been registered as a religious community in 1998, whereas the first applicant, which had existed in Austria for a considerably longer period, was still a religious community.

96. The Court reiterates that Article 14 does not prohibit a member State from treating groups differently in order to correct "factual inequalities" between them; indeed in certain circumstances a failure to attempt to correct inequality through different treatment may in itself give rise to a breach of that Article (see "Case relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium" (merits), judgment of 23 July 1968, Series A no. 6, § 10, and *Thlimmenos v. Greece* [GC], no. 34369/97, § 44, ECHR 2000-IV). A difference of treatment is, however, discriminatory if it has no objective and reasonable justification; in other words, if it does not pursue a legitimate aim or if there is not a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised. The Contracting State enjoys a margin of appreciation in assessing whether and to what extent differences in otherwise similar situations justify a different treatment (see *Van Raalte v. the Netherlands*, judgment of 21 February 1997, Reports 1997-I, § 39).

97. The Court finds that the imposition of a waiting period before a religious association that has been granted legal personality can obtain a more consolidated status as a public-law body raises delicate questions, as the State has a duty to remain neutral and impartial in exercising its regulatory power in the sphere of religious freedom and in its relations with different religions, denominations and beliefs (see *Metropolitan Church of Bessarabia and Others*, cited above, § 116). Such a waiting period therefore calls for particular scrutiny on the part of the Court.

98. The Court could accept that such a period might be necessary in exceptional circumstances such as would be in the case of newly established and unknown religious groups. But it hardly appears justified in respect of religious groups with a long-standing existence internationally which are also long established in the country and therefore familiar to the competent authorities, as is the case with the Jehovah's Witnesses. In respect of such a religious group, the authorities should be able to verify whether it fulfils the requirements of the relevant legislation within a considerably shorter period. Further, the example of another religious community cited by the applicants shows that the Austrian State did not consider the application on an equal basis of such a waiting period to be an essential instrument for pursuing its policy in that field.

99. The Court therefore finds that the difference in treatment was not based on any "objective and reasonable justification". Accordingly, there has been a violation of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 9.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT

1. Holds by six votes to one that there has been a violation of Article 9 of the Convention;
2. Holds by six votes to one that there has been a violation of Article 14 of the Convention read in conjunction with Article 9;
3. Holds unanimously that there has been a violation of Article 6 of the Convention;
4. Holds unanimously that there has been no violation of Article 13 of the Convention;
5. Holds by six votes to one
 - (a) that the respondent State is to pay the applicants, within three months from the date on which the judgment becomes final in accordance with Article 44 § 2 of the Convention, EUR 10,000 (ten thousand euros) in respect of non-pecuniary damage and EUR 42,000 (forty-two thousand euros) in respect of costs and expenses, plus any tax that may be chargeable to the applicants;
 - (b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amounts at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;
6. Dismisses unanimously the remainder of the applicants' claim for just satisfaction.

(Omissis)

LEELA FÖRDERKREIS E. V. E ALTRI C. GERMANIA⁸⁰
6 novembre 2008 – Sez. V – Ric. 58911/00
Pres. Lorenzen, Maruste, Butkevych, Berro-Lefèvre, Lazarova Trajkovska,
Kalaydjieva, Mallmann

* * *

Dispositivo:

- unanimità: violazione dell'art. 6.1; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 14 in combinato disposto con gli artt. 9 e 10
- 5 voti contro 2: nessuna violazione dell'art. 9

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: Lazarova Trajkovska, Kalaydjieva

* * *

(*Omissis*)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

6. The applicant associations are religious associations or meditation associations belonging to the Osho movement, formerly known as the Shree Rajneesh or Bhagwan movement. The movement was founded by the Indian mystic Rajneesh Chandra Mohan, who was first called Bhagwan by his followers, and then later Osho. According to their statutes, the applicant associations promote the teachings of Osho, who maintained that the aim of spiritual development was enlightenment. One precondition was to become free of all socialisation, through a comprehensive programme of traditional and new meditation techniques and a range of therapies. The applicant associations run Osho meditation centres, organise seminars, celebrate religious events and carry out joint work projects. They also protect the religious rights of their members against discrimination.

7. The applicant associations belong to a group of previously unknown religious communities which first surfaced in Germany in the 1960s. They were described as “sects”, “youth sects”, “youth religions”, “psycho-sects”, and “psycho-groups” or given similar labels. The groups quickly became the subject of critical public debate due to the fact that their actions are seen to be predominantly influenced by their religious and philosophical views and due to the way they treat their members and followers. The focus of concern was the potential danger that these groups could pose to adolescents’ personal development and social relations, which could lead not only to their dropping out of school and vocational training, radical changes in personality, various forms of dependence, lack of initiative and difficulties in communication, often aggravated by the group structure characteristic of certain communities, but also to material loss and psychological harm.

8. Since 1970 the Federal Government and the governments of the Länder have been confronted with these issues. To draw attention to the potential dangers of such groups, both to the individual and to society, the Federal Government launched a large-scale information and education campaign designed to increase public awareness and stimulate a critical discussion on the aims and activities of sects and sectarian groups. Since 1979 the German Government has given several official warnings concerning so-called sects with a view to informing the public about the practice of these groups. The Rajneesh, or Bhagwan, movement was mentioned as one of these new religious and spiritual movements. As part of their public relations work, State agencies have characterised the applicant associations as a “sect”, “youth sect”, “youth religion” and “psycho-sect”. The adjectives “destructive” and “pseudo-religious” have also been used to describe them, and the accusation has been raised that their members are manipulated.

⁸⁰ *Fattispecie*: le organizzazioni ricorrenti lamentavano la violazione della propria libertà religiosa per essere state appellate in più occasioni dalle autorità statali, in dichiarazioni pubbliche e documenti ufficiali, con il termine dispregiativo di «setta» (e simili).

Bibliografia essenziale: TULKENS, F., *The European Convention on Human Rights and Church-State relations. Pluralism vs pluralism*, in *St. Ch.*, febbraio 2011, pp. 17 ss.

9. These expressions were contained in Government statements, namely, in replies to members of the German Parliament of 27 April 1979, 23 August 1982 and 10 October 1984, in a report by the German Government to the Petition Board of the Federal Diet on youth sects in the Federal Republic of Germany dated February 1980 and published by the Federal Minister of Youth, Family and Health, and in a speech by the Federal Minister of Youth, Family and Health delivered on 8 December 1984.

10. In the reply of 27 April 1979 on the subject "Recent religious and philosophical communities (so-called youth sects)" the "Shree Rajneesh Movement" was counted among the so-called religious and philosophical communities. The Federal Government stated that these were labelled with general terms such as "youth sects", "destructive religious groups" or "destructive cults". The Federal Government itself referred to them as "youth sects" "pseudo-religious and psycho-groups" as well as generally referring to them as "sects".

In their reply dated 23 August 1982 the Government mentioned the "Bhagwan-Shree-Rajneesh movement" in connection with questions concerning the membership structure of "so-called new youth sects". Furthermore, in the preliminary remarks the term "so-called psycho-sects" was used, while throughout the main text the Government referred to "youth religions".

In their reply of 10 October 1984 concerning the "economic activities of destructive youth religions and psycho-sects" the Government mainly used the terms "youth religion" and "psycho-sect". The Government further stated that it appeared to be difficult to apply labour law regulations to associations the conduct of whose members was manipulated.

In its report to the Petitions Board of the Federal Diet of February 1980 the Federal Government pointed out in the introduction that the terms "youth religion" or "youth sect" encompassed a number of highly varied groups. The "group based around "Bhagwan (i.e. God) Shree Rajneesh" was presented as one of these groups, and was included as one of the "psycho-movements".

In the speech he gave on 8 December 1984 at a conference on the topic "New youth religions – Protecting the freedom of the individual" the Federal Minister of Youth, Family and Health used the terms "youth religion", "youth sect", "sect", "destructive religious cults", "pseudo salvation teachings" and "pseudo-religion" with reference to the groups dealt with.

11. On 1 October 1984 the applicant associations instituted legal proceedings before the Cologne Administrative Court (Verwaltungsgericht). They requested that the Government desist from issuing the above-mentioned statements about the religious movement and the associations belonging to it, maintaining that such statements were incriminating. They essentially alleged that their freedom to profess a religious or philosophical creed under Article 4 §§ 1 and 2 of the Basic Law (Grundgesetz) had been infringed.

12. According to the applicant associations, the teachings of the community were based on the idea of achieving transcendence in all essential areas of life. These teachings were continuously shared by them and their community. The various statements of the Government had breached the obligation of neutrality required by Article 4 of the Basic Law by discrediting the teachings of the movement. The expressions used were either actually defamatory or were meant to be, and there was no factual or legal basis which would justify using those terms. The applicant associations did not pursue any activities contrary to the basic rights of other persons, groups or organisations. The Government had misinterpreted the concepts of Osho's teachings and thus interfered with the essential religious beliefs of their movement.

13. By a judgment of 21 January 1986 the Cologne Administrative Court prohibited the Government from calling the Rajneesh movement in official statements a "youth religion", "youth sect" or "psycho-sect", from using the adjectives "destructive" and "pseudo-religious" and from alleging that members of the Rajneesh movement had been manipulated.

14. The Administrative Court found that those terms evoked a negative connotation of the basic contents of the applicant associations' religious beliefs and that the use of those terms infringed their religious freedom guaranteed by Article 4 § 1 of the Basic Law. It considered, however, that the use of the term "sect" as such had no negative impact on the applicant associations' religious belief.

15. The Administrative Court pointed out that there was no indication that the applicant associations pursued exclusively commercial aims or that the teachings of Osho or the methods employed by the applicant associations were contrary to human dignity. The right protected by Article 4 of the Basic Law obliged the State to maintain strict neutrality regarding religious activities and prohibited negative judgments on a determined religious belief. Furthermore the use of such general terms was not appropriate for the prevention of danger.

16. On 28 April 1986 the Government appealed against that judgment. A hearing was held before the Administrative Court of Appeal of the Land North Rhine-Westphalia (Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen) on 22 May 1990. By a judgment of the same day the Administrative Court of Appeal quashed the impugned judgment and dismissed the applicant associations' claim as a whole, as

well as the appeals of two applicant associations who had contested the findings of the first-instance court as regards the use of the term “sect”. It did not allow an appeal on points of law.

17. The Administrative Court of Appeal found that the contested statements interfered with the applicant associations’ basic rights guaranteed by Article 4 §§ 1 and 2 of the Basic Law. However, the right to religious freedom was not absolute. It was subject to limitations by other provisions of the Basic Law. Limitations and interferences by the State had to be accepted where important reasons of public interest required the protection of basic rights which were in conflict with the right to freedom of religion. Where a mere suspicion of a possible violation of these rights existed, relevant information and warnings were appropriate and necessary for their protection. Under Article 65 of the Basic Law, which vested governmental functions in the Government, taken together with the positive obligations under Article 2 § 2, first sentence, which guarantees the right to life and to inviolability of the person, and Article 6 of the Basic Law, which protects the rights of the family, the Government had the right to impart information. The views expressed by the Government were acceptable and respected the principle of proportionality.

18. On 13 March 1991 the Federal Administrative Court (Bundesverwaltungsgericht) dismissed the applicant associations’ appeal against the decision of the Administrative Court of Appeal refusing leave to appeal. The court considered that the case had no fundamental importance. It noted that the legal questions raised in connection with public declarations of the Government in respect of new religious movements had already been dealt with in its previous case-law and that of the Federal Constitutional Court (Bundesverfassungsgericht). The applicant associations’ submissions did not raise any new issue. The Government’s constitutional right to inform the public and to protect the human dignity and health of citizens justified the interference with the freedom of religion or belief. The right to inform the public included the right to warn the public and to consider the conduct of others as dangerous.

19. On 3 May 1991 the applicant associations filed a constitutional complaint against the above-mentioned court decisions. On 23 April 1992 the Federal Constitutional Court informed the applicant associations in reply to their letter of 10 April 1992 that it was not able to indicate when a decision would be given. On 13 January 1993 it wrote to the applicant associations that the case had been communicated to the Federal Government and the Land of North-Rhine-Westphalia. On 2 November 1993 the Federal Government submitted their observations, which were served on the applicant associations on 4 November 1993. On 21 September 1994 the applicant associations submitted their observations in reply. By letters of 8 March 1993, 6 August 1995, 8 July 1998 and 3 February 2000 the applicant associations enquired about the state of the proceedings.

20. On 26 June 2002 the Federal Constitutional Court ruled that the judgment of the Administrative Court of Appeal of the Land North Rhine-Westphalia of 22 May 1990 violated the applicant associations’ basic rights guaranteed by Article 4 §§ 1 and 2 of the Basic Law. It quashed the judgment insofar as the applicant associations’ claim had been dismissed in respect of the use of the expressions “destructive”, and “pseudo-religious”, and the allegation that they “manipulated their members” and referred that part of the complaint back to the Administrative Court of Appeal for a new decision. However, it found that the Government was authorised to characterise the applicant associations’ movement as a “sect”, “youth religion”, “youth sect” and “psycho-sect” and was allowed to provide the public with adequate information about it.

21. According to the Federal Constitutional Court, the right to freedom of religion or belief guaranteed by Article 4 §§ 1 and 2 of the Basic Law did not prevent the State from entering into a public and even critical discussion about the aims and activities of religious groups. The limitations on the freedom of religion were to be found in other basic rights and freedoms guaranteed by the Basic Law, such as the protection of human dignity, the right to life and physical integrity and the protection of marriage and the family.

22. The power to manage State affairs derived directly from the Basic Law and authorised the Federal Government to provide information in all matters coming within the sphere of their overall State responsibility. Providing direct public information helped them to resolve conflicts within the State and society, to face challenges even if they occurred at short notice, to react quickly and adequately to the problems and concerns of citizens and assist them in finding guidance. This activity did not require an express legal provision, since it did not constitute a direct interference with the applicant associations’ rights. It merely influenced the conduct of others vis-à-vis the applicant associations. Moreover, it was not possible to establish rules for the Government’s information-imparting role, given the wide variety of the subject matter dealt with and methods used. When acting in the exercise of their power to direct State affairs, the Federal Government were entitled to provide information to the public, even if basic rights were indirectly affected as a result.

23. However, the State had to restrict itself to neutral terms and act with moderation in matters of religion or belief. Defamatory, discriminating or deceptive statements were prohibited. The Government also had to respect the separation of powers between the Federal State and the Länder. The Government

were authorised to impart information relating to supra-regional matters and where nationwide information helped to resolve problems efficiently. Providing information in these circumstances did not exclude or impair the powers of the Länder governments to impart information themselves, nor did it prevent the administrative authorities from carrying out their administrative tasks.

24. Furthermore, the Federal Government had to respect the principle of proportionality when imparting information. Statements affecting the very essence of the right guaranteed by Article 4 §§ 1 and 2 of the Basic Law had to be appropriate in relation to the cause for concern.

25. As to the term “sect”, the Federal Constitutional Court found that the Government were not prohibited from using the term, which at the material time corresponded to the general understanding of new religious movements. Similarly, the use of the terms “youth religion” and “youth sect” described the prevailing situation at the material time and the term “psycho-sect” reflected the Osho movement’s meditation practices. These terms were employed without discriminatory differences of treatment in respect of these groups on grounds of their religion or belief. They complied with the obligation of the State to neutrality in matters of religious and philosophical beliefs and did not affect the very essence of the right guaranteed by Article 4 §§ 1 and 2 of the Basic Law.

26. In contrast, the use of the terms “destructive” and “pseudo- religious”, and the allegation that members of the movement were manipulated, did not satisfy the requirements of constitutional law.

27. Even if the employment of such terms could not be criticised on the ground that it exceeded the powers of the Federal Government, the terms used nonetheless infringed the neutrality requirement and were thus not justifiable according to the proportionality principle. In particular, no substantiated reasons had been advanced which could have justified the statements regarded as defamatory by the complainants, nor were any such reasons otherwise apparent. That decision was served on the applicant associations on 30 July 2002.

28. On 8 November 2002 the Federal Government withdrew their appeal against the judgment of the Cologne Administrative Court of 31 January 1986 as the appeal was again pending before the Administrative Court of Appeal following the decision of the Federal Constitutional Court of 26 June 2002.

29. On 27 December 2005 the applicant associations’ representative informed the Court that the fourth and fifth applicant associations, Dharmadeep Verein für ganzheitliches Leben e.V. and Osho Meditations Center Berlin e.V., wished to withdraw their application.

(Omissis)

THE LAW

(Omissis)

III. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION

67. The applicant associations complained that the Government’s information campaign constituted an unjustified interference with their right to manifest their religion, as provided in Article 9 of the Convention, which reads as follows:

(Omissis)

68. The Government contested that argument.

A. Admissibility

69. The Court notes that this complaint is not manifestly ill-founded within the meaning of Article 35 § 3 of the Convention. It further notes that it is not inadmissible on any other grounds. It must therefore be declared admissible.

B. Merits

1. The remaining applicant associations’ submissions

70. The applicant associations maintained that since 1978, by referring to their movement as a “youth sect”, “youth religion”, “sect” and “psycho-sect”, the Federal Government had infringed their duty of neutrality in religious matters. The scope of their complaint could not be limited to the five examples

mentioned in the domestic proceedings (see paragraphs 9-10, above) and to the period of time between 1979 and 1984, but also encompassed numerous statements made by the Government before and after this period of time. They pointed out that the majority of the publications were not made in reply to requests submitted by members of parliament, but were issued by the Government of its own motion.

71. According to the applicant associations, the statements in issue had had a clearly negative connotation and had been made in a climate of interference and oppression by the State and the mainstream churches, and had effectively prevented them from exercising their right to freedom of religion. According to them, this campaign had aimed to denigrate the movement's teachings, to reduce the movement's influence in society, to sever all links with its members and their religious community and also to prevent other people from joining the movement. It had thus directly affected the exercise of the applicant associations' rights under Article 9.

72. The Government's warning and indoctrination campaign had had no legal basis. Neither of the constitutional norms quoted by the Government was sufficiently clear to allow the infringement of the applicant associations' Convention rights. They considered that the principle of proportionality did not set sufficiently clear limits to the exercise of the Government's discretionary power where interferences with the freedom of religion derived directly from other constitutional rights. The importance of the right to freedom of religion required a strict adherence to legal principles and at least some procedural rules concerning the involvement of the religious communities in the process of defining the scope of the State powers and safeguards against abuse of authority. In the applicant associations' view the authorities had failed in their duty to enact an adequate legal framework in this respect.

73. The applicant associations further maintained that the interference with their Convention rights was not justified by any of the legitimate aims set out in Article 9 § 2 of the Convention. There could never be a justification for judging religious groups' beliefs as contrasted to their actions. The Government had failed to submit any concrete facts which would allow the Court to verify the assumption that their movement was in any way dangerous or that urgent social needs necessitated the actions in question. Their movement could not be criticised for any activity which was illegal or contrary to public order and the existing legislation. Accordingly, their treatment by the political authorities had been persecutory and unjustified, and had not been necessary in a democratic society.

2. The Government's submissions

74. The Government accepted that the applicant associations could refer to their right of religious freedom under Article 9 § 1 of the Convention. They considered, however, that the statements under dispute did not interfere with this right, as they were neither aimed at restricting the applicant associations' right to exercise their religion undisturbed nor did they directly bring about such an effect. Any possible indirect factual impact on the applicant associations' right under Article 9 did not amount to an interference with that right, given that the Government observed their obligation to neutrality in religious matters.

75. Even assuming an interference with Article 9 § 1, the Government considered this to be justified under § 2 of that same Article, as the contested statements remained within the margin of appreciation accorded to the Contracting States, that is, they were in accordance with the law and necessary in a democratic society. Based on its constitutionally assigned task of governance as set out in Article 65 of the Basic Law, the German Government was both entitled and obliged to inform the parliament and public about the applicant associations' religious community. The Government and its members had the task of addressing topical issues that had a considerable impact on the public. They further pointed out that the statements had been made in reply to questions submitted to them by members of parliament and that the Government was obliged to reply to those questions.

76. The Government further submitted that the contested statements had pursued the legitimate aim of protecting the health of their citizens and their rights and freedoms, especially human dignity, from the potential dangers which new religious communities could pose to these rights.

77. As regarded the proportionality of the Government's action, they pointed out that the contested statements had been made at a time when the public had expected the Government to explain their policy towards the new religious groups. Given the situation at the time, the Government had been justified in suspecting that the activities of these new religious groups could endanger the health, rights and freedoms of others. On account of the high value of the legal interests to be protected, this suspicion had been sufficient to justify the contested statements. The Government further maintained that they had used the mildest means at their disposal by restricting themselves to providing objective information – thus observing the principle of neutrality in religious matters – and had not in any way restricted the applicant associations' activities. Given the historical context and the widespread use of the contested terms, these statements did not contain any defamatory or distorting representation of the applicant associations.

While employing the contested terms, the Government had made it clear that these were collective terms which the Government knew were being used in the underlying public debate and which it had not coined itself. They further maintained that, in the relevant period between 1979 and 1984, the contested terms were used as collective terms in the public debate to refer to all smaller religious communities and did not contain any value judgment. The Government did not rule out that the same terms might nowadays possibly be used in public debates in other States Parties with clearly negative and defamatory connotations, as submitted by the third party (see paragraph 78, below). This did not, however, apply in the instant case.

3. The third party's submissions

78. The Helsinki Foundation submitted that the labelling of religious groups as “sects” or “cults” was widespread in Poland and other European countries. They considered that the term “sect” had an unclear meaning and a clearly negative connotation and should be regarded as defamatory when used by public officials. Consequently, such labelling should be considered as indirect interference which could not be justified as it was not necessary in a democratic society.

4. Assessment by the Court

79. The Court reiterates at the outset that a Church or an ecclesiastical body may, as such, exercise on behalf of its adherents the rights guaranteed by Article 9 of the Convention (see *Cha'are Shalom Ve Tsedek v. France* [GC], no. 27417/95, § 72, ECHR 2000-VII). In the present case the first and second applicant associations may therefore be considered applicants for the purposes of Article 34 of the Convention.

80. While religious freedom is primarily a matter of individual conscience, it also implies, *inter alia*, freedom to manifest one's religion, alone and in private, or in community with others, in public and within the circle of those whose faith one shares. Article 9 lists a number of forms which manifestation of one's religion or belief may take, namely, worship, teaching, practice and observance. Furthermore, it includes in principle the right to try to convince one's neighbour, for example through “teaching”, failing which, moreover, “freedom to change [one's] religion or belief”, enshrined in Article 9, would be likely to remain a dead letter (see, amongst many authorities, *Kokkinakis v. Greece*, judgment of 25 May 1993, Series A no. 260-A, p. 17, § 31, and *Buscarini and Others v. San Marino* [GC], no. 24645/94, § 34, ECHR 1999-I). Nevertheless, Article 9 does not protect every act motivated or inspired by a religion or belief (see, amongst many other authorities, *Kalaç v. Turkey*, judgment of 1 July 1997, Reports 1997-IV, p. 1209, § 27). The freedom of thought, conscience and religion denotes views that attain a certain level of cogency, seriousness, cohesion and importance (see *Campbell and Cosans v. the United Kingdom*, judgment of 25 February 1982, Series A no. 48, p. 16, § 36).

81. According to their statutes, the applicant associations promote the teachings of Osho. They run Osho meditation centres, organise seminars, celebrate religious events and carry out joint work projects. According to the teachings of their community, the aim of spiritual development is enlightenment. Their conception of the world is based on the idea of achieving transcendence in all essential areas of life and is continuously shared by them and their community. The Court considers that these views can be considered as the manifestation of the applicant associations' belief. Their complaints therefore fall within the ambit of Article 9 of the Convention.

82. The Court must consider whether the applicant associations' right under Article 9 was interfered with and, if so, whether the interference was “prescribed by law”, pursued a legitimate aim and was “necessary in a democratic society” within the meaning of Article 9 § 2 of the Convention.

a) Whether there was interference

83. The remaining applicant associations maintained that the information campaign and the expressions used to describe their movement demonstrated a failure by the Government to remain neutral in the exercise of their powers. The contested statements had had a negative impact on their reputation and the credibility of their teachings in society and reduced the number of their members.

84. The Court notes that the measures taken by the Government did not amount to a prohibition of the applicant associations' activities or those of their members. The applicant associations retained their freedom of religion, both as regards their freedom of conscience and the freedom to manifest their beliefs through worship and practice. However, the terms used to describe the applicant associations' movement may have had negative consequences for them. Without ascertaining the exact extent and nature of such consequences, the Court proceeds on the assumption that the Government's statements in issue

constituted an interference with the applicant associations' right to manifest their religion or belief, as guaranteed by Article 9 § 1 of the Convention.

b) Whether the interference was prescribed by law

85. The remaining applicant associations maintained that the Government's information campaign had had no legal basis. They considered that the principle of proportionality did not set sufficiently clear limits to the exercise of the Government's discretionary power where interferences with the freedom of religion derived directly from other constitutional rights.

86. The Court reiterates its settled case-law that the expression "prescribed by law" requires firstly that the impugned measure should have a basis in domestic law. It also refers to the quality of the law in question, requiring that it be accessible to the persons concerned and formulated with sufficient precision to enable them – if need be, with appropriate advice – to foresee, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may entail and to regulate their conduct (*Gorzelik and Others v. Poland* [GC], no. 44158/98, § 64, ECHR 2004-I).

87. Further, as regards the words "in accordance with the law" and "prescribed by law" which appear in Articles 8 to 11 of the Convention, the Court observes that it has always understood the term "law" in its "substantive" sense, not its "formal" one (*De Wilde, Ooms and Versyp v. Belgium*, judgment of 18 June 1971, Series A no. 12, p. 45, § 93). "Law" must be understood to include both statutory law and judge-made "law" (see, among other authorities, *The Sunday Times v. the United Kingdom* (no. 1), judgment of 26 April 1979, Series A no. 30, p. 30, § 47, and *Casado Coca v. Spain*, judgment of 24 February 1994, Series A no. 285-A, p. 18, § 43). In sum, the "law" is the provision in force as the competent courts have interpreted it.

88. The Court further reiterates that the scope of the notion of foreseeability depends to a considerable degree on the content of the instrument in question, the field it is designed to cover and the number and status of those to whom it is addressed. It must also be borne in mind that, however clearly drafted a legal provision may be, its application involves an inevitable element of judicial interpretation, since there will always be a need for clarification of doubtful points and for adaptation to particular circumstances. A margin of doubt in relation to borderline facts does not by itself make a legal provision unforeseeable in its application. Nor does the mere fact that such a provision is capable of more than one construction mean that it fails to meet the requirement of "foreseeability" for the purposes of the Convention. The role of adjudication vested in the courts is precisely to dissipate such interpretational doubts as remain, taking into account the changes in everyday practice (see *Gorzelik*, cited above, § 65, and *Kafkaris v. Cyprus* [GC], no. 21906/04, § 141, ECHR 2008-...). Furthermore it is, in the first instance, for the national authorities, and in particular the courts, to interpret and apply domestic law (see *Jahn and Others v. Germany* [GC], nos. 46720/99, 72203/01 and 72552/01, § 86, ECHR 2005-).

89. The Court notes that in its decision of 26 June 2002 the Federal Constitutional Court found that the legal basis of the interference under consideration was provided by the Basic Law. The duty of imparting information on subjects of public concern was one of the governmental tasks directly assigned by the Basic Law to the Government. The Court accepts that it can prove difficult to frame law with a high precision on matters such as providing information, where the relevant factors are in constant evolution in line with developments in society and in the means of communication, and tight regulation may not be appropriate. In these circumstances, the Court considers that the Government's information-imparting role did not require further legislative concretisation.

90. As to the applicant associations' argument that the legislature had failed to enact adequate legal rules to protect them against arbitrary interferences by public authorities with their right to manifest their religion or belief, the Court observes that, according to the Federal Constitutional Court, the Basic Law did not grant an unfettered discretion to the Government when imparting information. Statements affecting the very essence of the right guaranteed by Article 4 §§ 1 and 2 of the Basic Law must be appropriate in relation to the cause for concern. The State had to observe neutrality in religious or philosophical matters and was forbidden from depicting a religious or philosophical group in a defamatory or distorted manner.

91. Having regard to the above, the Court accepts that the interference with the applicant associations' right to manifest their religion may be regarded as being "prescribed by law".

c) Legitimate aim

92. The remaining applicant associations maintained that, in the absence of any attempt on their part to infringe the rights of others and in the absence of any such objective in their statutes, the restriction on the exercise of their right to manifest their religion or belief had not pursued any legitimate aim within the meaning of Article 9 § 2 of the Convention.

93. The Court reiterates that States are entitled to verify whether a movement or association carries on, ostensibly in pursuit of religious aims, activities which are harmful to the population or to public safety (see *Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova*, no. 45701/99, § 113, ECHR 2001-XII).

94. The Court observes that the purpose of the Government's warnings was to provide information capable of contributing to a debate in a democratic society on matters of major public concern at the relevant time and to draw attention to the dangers emanating from groups which were commonly referred to as sects. Considering also the terms in which the decision of the Federal Constitutional Court was phrased, the Court considers that the interference with the applicant associations' right was in pursuit of legitimate aims under Article 9 § 2, namely the protection of public safety and public order and the protection of the rights and freedoms of others.

d) "Necessary in a democratic society"

95. The remaining applicant associations submitted that the statements in issue were not necessary in a democratic society.

96. Applying the principles established in its case-law (as summarised in *Leyla Şahin v. Turkey* ([GC], n° 44774/98), ECHR 2005-..., §§ 104-110), the Court has to weigh up the conflicting interests of the exercise of the right of the applicant associations to proper respect for their freedom of thought, conscience and religion, and the duty of the national authorities to impart to the public information on matters of general concern.

97. The Court notes in the first place that the Basic Law empowers the Government to collect and disseminate information of their own motion. In reviewing the constitutionality of this activity, the Federal Constitutional Court has developed case-law limiting the Government's power in this field. The Government, in fulfilling the functions assumed by it, must take care that information is conveyed in a neutral manner when dealing with religious and philosophical convictions and is bound by the standards inherent in the proportionality principle. Even when circumscribed in this way, such information clearly cannot exclude on the part of the Government certain assessments capable of encroaching on the religious or philosophical sphere.

98. Having regard not only to the particular circumstances of the case but also to its background, the Court notes that at the material time the increasing number of new religious and ideological movements generated conflict and tension in German society, raising questions of general importance. The contested statements and the other material before the Court show that the German Government, by providing people in good time with explanations it considered useful at that time, was aiming to settle a burning public issue and attempting to warn citizens against phenomena it viewed as disturbing, for example, the appearance of numerous new religious movements and their attraction for young people. The public authorities wished to enable people, if necessary, to take care of themselves and not to land themselves or others in difficulties solely on account of lack of knowledge.

99. The Court takes the view that such a power of preventive intervention on the State's part is also consistent with the Contracting Parties' positive obligations under Article 1 of the Convention to secure the rights and freedoms of persons within their jurisdiction. Those obligations relate not only to any interference that may result from acts or omissions imputable to agents of the State or occurring in public establishments, but also to interference imputable to private individuals within non-State entities (see, *mutatis mutandis*, *Calvelli and Ciglio v. Italy* [GC], no. 32967/96, § 49, ECHR 2002-I, and *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* [GC], nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98, § 103, ECHR 2003-II).

100. An examination of the Government's activity in dispute establishes further that it in no way amounted to a prohibition of the applicant associations' freedom to manifest their religion or belief. The Court further observes that the Federal Constitutional Court, in its decision given on 26 June 2002, carefully analysed the impugned statements and prohibited the use of the adjectives "destructive" and "pseudo-religious" and the allegation that members of the movement were manipulated as infringing the principle of religious neutrality. The remaining terms, notably the naming of the applicant associations' groups as "sects", "youth sects" or "psycho-sects", even if they had a pejorative note, were used at the material time quite indiscriminately for any kind of non-mainstream religion. The Court further notes that the Government undisputedly refrained from further using the term "sect" in their information campaign following the recommendation contained in the expert report on "so-called sects and psycho-cults" issued in 1998 (see paragraph 32, above). Under these circumstances, the Court considers that the Government's statements as delimited by the Federal Constitutional Court, at least at the time they were made, did not entail overstepping the bounds of what a democratic State may regard as the public interest.

101. In the light of the foregoing and having regard to the margin of appreciation left to the national authorities, whose duty it is in a democratic society also to consider, within the limits of their

jurisdiction, the interests of society as a whole, the Court finds that the interference in issue was justified in principle and proportionate to the aim pursued.

There has accordingly been no violation of Article 9 of the Convention.

IV. FURTHER ALLEGED VIOLATIONS OF THE CONVENTION

102. The applicant associations further complained that by defaming their religious community and embarking on a repressive campaign against them, the Government had subjected them to discriminatory treatment contrary to Article 9, taken together with Article 14 of the Convention, which reads as follows:

“The enjoyment of the rights and freedoms set forth in [the] Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.”

103. The applicant associations also relied on Article 10 of the Convention, which reads as follows:

(Omissis)

104. The Court notes that these complaints are linked to the one examined above and must therefore likewise be declared admissible.

105. The Court notes that these complaints concern the same facts as the complaint under Article 9. Having regard to the finding relating to Article 9 (see paragraphs 79-101 above), the Court considers that they do not raise a separate issue under these provisions.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT

1. Decides unanimously to strike out the application in so far as it concerns the complaints of the fourth and fifth applicant associations (Dharmadeep Verein für ganzheitliches Leben e.V. and Osho Meditations Center Berlin e.V);

2. Declares unanimously the remainder of the application admissible;

3. Holds unanimously that there has been a violation of Article 6 § 1 of the Convention;

4. Holds by five votes to two that there has been no violation of Article 9 of the Convention;

5. Holds unanimously that no separate issue arises under Article 14 taken in conjunction with Article 9 and Article 10 of the Convention;

6. Holds unanimously

(a) that the respondent State is to pay the first, second and third applicant associations, within three months from the date on which the judgment becomes final in accordance with Article 44 § 2 of the Convention, EUR 4,000 (four thousand euros), plus any tax that may be chargeable to them, in respect of costs and expenses;

(b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amounts at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;

7. Dismisses unanimously the remainder of the applicant associations' claim for just satisfaction.

(Omissis)

DOGRU C. FRANCIA⁸¹
4 dicembre 2008 – Sez. V – Ric. 27058/05
Pres. Lorenzen, Costa, Jungwiert, Butkevych, Jaeger, Villiger, Berro-Lefèvre

* * *

Dispositivo:

– unanimità: nessuna violazione dell'art. 9; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 2 Prot. 1

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(*Omissis*)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

5. The applicant was born in 1987 and lives in Flers.

6. The applicant, a Muslim aged eleven at the material time, was enrolled in the first year of a state secondary school in Flers for the academic year 1998-1999. From January 1999 onwards she wore a headscarf to school.

7. On seven occasions in January 1999 the applicant went to physical education and sports classes wearing her headscarf and refused to take it off despite repeated requests to do so by her teacher, who explained that wearing a headscarf was incompatible with physical education classes. The teacher sent two reports to the headmaster dated 22 January and 8 February 1999.

8. At a meeting on 11 February 1999 the school's pupil discipline committee decided to expel the applicant from the school for breaching the duty of assiduity by failing to participate actively in physical education and sports classes.

9. The applicant's parents appealed against that decision to the appeal panel.

10. In a decision of 17 March 1999 the Director of Education for Caen upheld the decision of the school's pupil discipline committee, after obtaining the opinion of the appeal panel which was based on four grounds:

i) the duty of assiduity (as defined in section 10 of the Education (General Principles) Act – Law no. 89-486 of 10 July 1989; Article 3-5 of Decree no. 85-924 of 30 August 1985 on Local State Schools; and the school's internal rules);

ii) the provisions of the school's internal rules stipulating that pupils must wear clothing that “complies with the health and safety rules” and attend physical education and sports classes in their sports clothes;

iii) a memorandum (no. 94-116 of 9 March 1994) on pupils' safety during school activities, which specified that “rigorous compliance with the rules governing teaching staff's liability shall not eclipse the very broad personal discretion left to the individual teacher when dealing with actual concrete situations” and that “while managing his or her class the teacher must be capable of identifying and putting a stop to any behaviour on the part of pupils – other than sudden or unforeseeable conduct – that may present a danger”;

iv) a decision of the Conseil d'Etat dated 10 March 1995 in which it had held that wearing a headscarf as a sign of religious affiliation was incompatible with the proper conduct of physical education and sports classes.

11. The applicant indicated that she subsequently took correspondence courses in order to continue her school studies.

12. On 28 April 1999 the applicant's parents, acting on their own behalf and as their minor daughter's legal guardians, applied to the Caen Administrative Court to have the decision of the Director of Education set aside.

⁸¹ *Fattispecie*: la ricorrente lamentava la violazione della propria libertà religiosa per essere stata espulsa da scuola dopo essersi rifiutata in più occasioni di togliere il velo islamico durante le lezioni di educazioni fisica.

13. On 5 October 1999 the court rejected their application. It considered that, by attending physical education and sports classes in dress that would not enable her to take part in the classes in question, the applicant had failed to comply with the duty to attend classes regularly. It also found that the applicant's attitude had created an atmosphere of tension within the school and that on the basis of all the factors involved her expulsion from the school had been justified, regardless of the proposal she had made at the end of January to wear a hat instead of her headscarf.

14. The applicant's parents appealed against that judgment. On 31 July 2003 the Nantes Administrative Court of Appeal dismissed their appeal, on the same grounds as the lower court, finding that the applicant, by behaving as she had done, had overstepped the limits of the right to express and manifest her religious beliefs on the school premises.

15. The applicant's parents lodged an appeal on points of law with the Conseil d'Etat, relying, *inter alia*, on their daughter's right to freedom of conscience and expression.

16. On 29 December 2004 the Conseil d'Etat declared the appeal inadmissible.

(*Omissis*)

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION

33. The applicant complained of an infringement of her right to manifest her religion within the meaning of Article 9 of the Convention, which reads as follows:

(*Omissis*)

A. *The parties' submissions*

1. *The Government*

34. The Government acknowledged that the restrictions imposed on the applicant regarding wearing the Islamic headscarf at school amounted to an interference with the exercise of her right to manifest her religion. They submitted, however, that as in the case of *Leyla Sahin v. Turkey* ([GC], no. 44774/98, ECHR 2005-XI) the requirements of legality, legitimacy and proportionality stipulated in paragraph 2 of Article 9 of the Convention were satisfied.

35. The Government pointed out, first of all, that the measure in question had a legal basis in French law. They observed that the events had occurred in January 1999, that is, ten years after the Conseil d'Etat had given its opinion of 27 November 1989, which had provided a very specific legal framework regarding the wearing of the headscarf in State schools and had been the subject of much analysis by legal commentators, and of still wider coverage by the media, and the publication of circulars by the Minister for Education. The Government added that the established case-law of the administrative courts had confirmed and specified the rules thus defined. With regard to the duty of assiduity, they observed that the applicant could not have been unaware of this duty, as stipulated in the Decree of 30 August 1985 and section 10 of the Law of 10 July 1989. The Government also pointed out that the internal rules of the school that the applicant had attended were very specific on these points.

36. In the Government's submission, the measure in question had pursued a legitimate aim, namely, the protection of order and the rights and freedoms of others, in the present case compliance by pupils with the duty to wear clothes adapted to and compatible with the proper conduct of classes, both for safety reasons and on public-health grounds.

37. Lastly, the interference had been necessary in a democratic society. The Government referred in that connection to the case of *Leyla Sahin* (cited above), and recommended that the same solution be adopted in the present case, having regard to the fact that the measure in question had mainly been based on the constitutional principles of secularism and gender equality. In that connection they submitted that the French conception of secularism respected the principles and values protected by the Convention. It permitted the peaceful coexistence of people belonging to different faiths, while maintaining the neutrality of the public arena. Accordingly, religions benefited from a protection in principle, it being impossible to restrict religious practice other than by limitations enacted in laws applicable to all, and by the principle of respect for secularism and the neutrality of the State. The Government added that respect for religious freedom did not, however, mean that manifestations of religious beliefs could not be subject to restrictions.

38. They stressed that in the present case the exercise by the applicant of the right to manifest her religion did not prevent the disciplinary authorities from requiring pupils to dress in a manner compatible

with the proper conduct of classes, and did not require them to demonstrate in every individual case the existence of a danger to the pupil or other users of the school premises. By refusing on seven occasions to remove her headscarf in physical education classes, the applicant had wilfully infringed the duty to dress appropriately for those classes.

39. The Government also submitted that the applicant's proposal to wear a hat or balaclava instead of her headscarf did not in itself constitute proof of her willingness to find a compromise solution or enter into dialogue. The school, however, had initiated a dialogue with the pupil before and during the disciplinary proceedings (ban limited to physical education classes alone, repeated explanations by the teachers, time for reflection granted and extended, etc.). By way of example, the director for education had observed during the meeting of the appeal panel on 17 March 1999 that "the teachers having agreed, in the end, that she could wear the headscarf during classes demonstrated a conciliatory approach. They expected a gesture on the part of the pupil in the form of an agreement to abide by the rules commonly accepted in P.E. classes ... the words 'we're going to win' were illustrative of the family's refusal to compromise and their intention to confine themselves to the legal position." Apart from the disruption of physical education and sports classes, the authorities had legitimate grounds to fear that the pupil's behaviour would interfere with order in the school or the normal functioning of the State education service. The Caen Administrative Court had accordingly observed that her attitude had created a general atmosphere of tension in the school.

40. The Government also referred to the effects of this behaviour on the other pupils in the applicant's class, the applicant being only eleven years old at the time. In that connection the Government referred to the case of *Dahlab v. Switzerland* (no. 42393/98, ECHR 2001-V) in which the Court had pointed to the difficulty in assessing the impact that a powerful external symbol such as the wearing of a headscarf might have on the freedom of conscience and religion of young children, who were more easily influenced, and its proselytising effect, although admittedly in that case it was a teacher who had worn the headscarf and not a pupil and the children in question were aged between four and eight.

41. Lastly, the Government noted that, as in *Leyla Sahin* (cited above, § 120), the rules that the applicant had refused to obey had been the fruit of a broad debate within French society and the teaching profession. Their implementation had, moreover, been guided by the competent authorities (by means of circulars and internal rules) and accompanied by a series of court decisions on the subject.

42. The Government concluded that the applicant's conduct had overstepped the limits of the right to manifest her religious beliefs within the school premises and that, accordingly, the measures taken had been proportionate to the aim pursued and necessary in a democratic society.

2. The applicant

43. The applicant contested the Government's submissions. She alleged, first of all, that the interference in question had not been prescribed by law. It had mainly taken the form of an opinion of the Conseil d'Etat, ministerial circulars and judicial interpretations of the case-law, none of which had the status of a law or regulation in French law in that they were not binding on the courts applying the law. The applicant pointed out that individual freedoms, and particularly religious freedom, were essential freedoms that could be restricted only by provisions that were at the very least legally binding; and that the French Government, well aware of that gap in the law, had considered it necessary to enact legislation on 15 March 2004.

44. The applicant alleged, lastly, that the restrictions in question had not pursued a legitimate aim that was necessary in a democratic society. Contrary to the Government's submissions, she had not failed to comply with her duty of assiduity but had been confronted with the teacher's refusal to allow her to take part in the class. Despite her proposal to wear a hat or balaclava instead of her headscarf, she had continually been refused permission to participate in sports classes. The teacher had refused to allow her to take part in the class on grounds of her safety. However, when the teacher had been asked, at the session of the pupil discipline committee, how wearing the headscarf or a hat during his classes would endanger the child's safety, he had refused to answer the question. The Government had not provided any further explanations on this point. The applicant also pointed out that wearing the headscarf had given rise to strike action by a number of teachers in the school on the pretext of defending the principle of secularism and that it was those very teachers who had started the unrest and disruption and not in any way the applicant, who had not engaged in any form of proselytism.

45. The applicant concluded that expelling her for wearing the headscarf had amounted to an interference with her religious freedom that did not satisfy the criteria set forth in paragraph 2 of Article 9 of the Convention.

B. The Court's assessment

1. Admissibility

46. The Court observes that this part of the application is not manifestly ill-founded within the meaning of Article 35 § 3 of the Convention and that no other ground for declaring it inadmissible has been established. It must therefore be declared admissible.

2. The merits

47. The Court reiterates that, according to its case-law, wearing the headscarf may be regarded as “motivated or inspired by a religion or religious belief” (see *Leyla Sahin*, cited above, § 78).

48. The Court considers that in the present case the ban on wearing the headscarf during physical education and sports classes and the expulsion of the applicant from the school on grounds of her refusal to remove it constitute a “restriction” on the exercise by the applicant of her right to freedom of religion, as is, moreover, undisputed by the parties. Such interference will infringe the Convention if it does not meet the requirements of paragraph 2 of Article 9. The Court must therefore determine whether it was “prescribed by law”, was directed towards one or more of the legitimate aims set out in that paragraph and was “necessary in a democratic society” to achieve the aims concerned.

a) “Prescribed by law”

49. The Court reiterates that the words “prescribed by law” require that the impugned measure should have some basis in domestic law, but also refer to the quality of the law in question. The law should be accessible to the persons concerned and formulated with sufficient precision to enable them to foresee, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may entail (see, among other authorities, *Maestri v. Italy* [GC], no.39748/98, § 30, ECHR 2004-I).

50. At the material time there was no legal provision explicitly prohibiting pupils from wearing the headscarf during physical education classes. The facts of the present case pre-date the enactment of Law no. 2004-228 of 15 March 2004 regulating, in accordance with the principle of secularism, the wearing of signs or dress manifesting a religious affiliation in State schools. Accordingly, the legal basis for the penalty in question needs to be determined.

51. In the present case the Court notes that the domestic authorities justified the measures in question by a combination of three factors: the duty to attend classes regularly, the requirements of safety and the necessity of dressing appropriately for sports practice. These factors were based on statutory and regulatory provisions, internal documents (circulars, memoranda, internal rules) and decisions of the Conseil d'Etat. The Court must therefore determine whether the combination of these various factors was sufficient to amount to a legal basis.

52. According to the Court's settled case-law, the concept of “law” must be understood in its “substantive” sense, not its “formal” one. It therefore includes everything that goes to make up the written law, including enactments of lower rank than statutes (see, in particular, *De Wilde, Ooms and Versyp v. Belgium*, 18 June 1971, § 93, Series A no. 12) and the relevant case-law authority (see, *mutatis mutandis*, *Kruslin v. France*, 24 April 1990, § 29 Series A no.176-A).

53. Accordingly, the question must be examined on the basis of these different sources and in particular the relevant case-law.

54. With regard to the applicant's submission that individual freedoms, in particular religious freedom, can only be restricted by rules having legal force, the Court reiterates that it is not for it to express a view on the appropriateness of methods chosen by the legislature of a respondent State to regulate a given field. Its task is confined to determining whether the methods adopted and the effects they entail are in conformity with the Convention (see *Leyla Sahin*, cited above, § 94).

55. On that point it is observed that such legislative provisions did exist and were contained in particular in section 10 of the Education (General Principles) Act of 10 July 1989 in force at the time (codified as Articles L. 511-1 and L. 511-2 of the Education Code) since that Act states that “in secondary schools, in keeping with the principle of respect for pluralism and the principle that State education shall be neutral, pupils shall have freedom of information and of expression” and that “the exercise of these freedoms shall not interfere with teaching activities”. The same section provides that pupils are under a duty to attend classes regularly and to comply with the rules and community life of the school. Article 3-5 of the Decree of 30 August 1985 specifies the terms of the duty of assiduity.

56. Subsequently, and in the light of that provision among others, the Conseil d'Etat gave an opinion on 27 November 1989 specifying the legal framework relating to the wearing of religious signs in schools. In that opinion the Conseil d'Etat laid down the principle that pupils were free to wear such signs on school premises, but specified the conditions in which they should be worn in order to be in conformity with the principle of secularism. The Conseil d'Etat observed that the acknowledged right of pupils

to express and manifest their religious beliefs on school premises could not interfere with teaching activities, the content of the curriculum or the duty to attend classes regularly, or jeopardise their health or safety, disrupt teaching activities or the teachers' educational role, or, lastly, interfere with order in the establishment or the normal functioning of the public service. The Conseil d'Etat then left it to schools to determine in their internal rules how the principles thus defined would be applied. It indicated, lastly, that it was for the authority vested with disciplinary power to decide whether the wearing of a religious sign breached those rules and whether the breach justified a disciplinary penalty that could go as far as expulsion. The ministerial circulars of 1989 and 1994 accordingly gave school principals instructions regarding implementation of their disciplinary powers in this regard. The internal rules of Flers Lower Secondary School expressly banned "conspicuous signs which are in themselves of proselytising or discriminatory effect".

57. With regard to the application of these principles in practice by the authorities concerned, a certain difference of treatment can be perceived between pupils according to the school concerned in so far as the principles laid down by the Conseil d'Etat invited the school principals to make their assessment on a case-by-case basis. In that connection the Court reiterates that the scope of the notion of foreseeability depends to a considerable degree on the content of the instrument in question, the field it is designed to cover and the number and status of those to whom it is addressed. It must also be borne in mind that, however clearly drafted a legal provision may be, its application involves an inevitable element of judicial interpretation, since there will always be a need for clarification of doubtful points and for adaptation to particular circumstances. A margin of doubt in relation to borderline facts does not by itself make a legal provision unforeseeable in its application. Nor does the mere fact that a provision is capable of more than one construction mean that it fails to meet the requirement of "foreseeability" for the purposes of the Convention. The role of adjudication vested in the courts is precisely to dissipate such interpretational doubts as remain, taking into account the changes in everyday practice (see *Gorzelik and Others v. Poland* [GC], no. 44158/98, § 65, ECHR 2004-I).

58. In the light of the relevant case-law of the domestic courts, the Court observes that, despite a case-by-case approach in the field, the administrative courts, exercising their powers of review of decisions by the disciplinary authorities, have faithfully applied the principles established in the opinion of 1989. They have thus systematically upheld disciplinary penalties imposed on pupils who have breached the duty to attend classes regularly by refusing to remove their headscarf during physical education and sports classes or refusing to attend these classes (see paragraph 29 above). The present case is therefore an application of the relevant case-law on the subject.

59. In these circumstances the Court concludes that the interference in question had a sufficient legal basis in domestic law. The relevant rules were accessible since they consisted mainly of provisions that had been duly published and of confirmed case-law of the Conseil d'Etat. The Court also points out that by signing the internal rules when she enrolled at the secondary school, the applicant was made aware of the content of those rules and undertook to comply with them, with her parents' agreement (see *Köse and Others v. Turkey* (dec.), no. 26625/02, ECHR 2006-...). The Court therefore considers that the applicant could foresee, to a degree that was reasonable, that at the material time the refusal to remove her headscarf during physical education and sports classes was liable to result in her expulsion from the school for failure to attend classes regularly. Accordingly, the interference can be regarded as having been "prescribed by law".

b) Legitimate aim

60. Having regard to the circumstances of the case and the terms of the decisions of the domestic courts, the Court can accept that the interference complained of mainly pursued the legitimate aims of protecting the rights and freedoms of others and protecting public order.

c) "Necessary in a democratic society"

61. The Court reiterates that while religious freedom is primarily a matter of individual conscience, it also implies, inter alia, freedom to manifest one's religion, alone and in private, or in community with others, in public and within the circle of those whose faith one shares. Article 9 lists a number of forms which manifestation of one's religion or belief may take, namely worship, teaching, practice and observance. It does not, however, protect every act motivated or inspired by a religion or belief and does not always guarantee the right to behave in a manner governed by a religious belief (see *Leyla Sahin*, cited above, §§ 105 and 212).

62. The Court notes next that in a democratic society, in which several religions coexist within one and the same population, it may be necessary to place restrictions on this freedom in order to reconcile the interests of the various groups and ensure that everyone's beliefs are respected (see *Leyla Sahin*, cited above, § 106). It has frequently emphasised the State's role as the neutral and impartial organiser of the

exercise of various religions, faiths and beliefs, and stated that this role is conducive to public order, religious harmony and tolerance in a democratic society. It also considers that the State's duty of neutrality and impartiality is incompatible with any power on the State's part to assess the legitimacy of religious beliefs and that it requires the State to ensure mutual tolerance between opposing groups (see Leyla Sahin, cited above, § 107). Pluralism and democracy must also be based on dialogue and a spirit of compromise necessarily entailing various concessions on the part of individuals which are justified in order to maintain and promote the ideals and values of a democratic society.

63. Where questions concerning the relationship between State and religions are at stake, on which opinion in a democratic society may reasonably differ widely, the role of the national decision-making body must be given special importance. This will notably be the case when it comes to regulating the wearing of religious symbols in educational institutions, in respect of which the approaches taken in Europe are diverse. Rules in this sphere will consequently vary from one country to another according to national traditions and the requirements imposed by the need to protect the rights and freedoms of others and to maintain public order (see Leyla Sahin, cited above, §§ 108-09).

64. The Court also reiterates that the State may limit the freedom to manifest a religion, for example by wearing an Islamic headscarf, if the exercise of that freedom clashes with the aim of protecting the rights and freedoms of others, public order and public safety (see Leyla Sahin, cited above, § 111, and *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* [GC], nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98, § 92, ECHR 2003-II). Accordingly, compelling a motorcyclist, who was a practising Sikh wearing a turban, to wear a helmet was a safety measure and any resulting interference with the exercise of his freedom of religion was justified on grounds of the protection of health (see *X v. the United Kingdom*, no. 7992/77, Commission decision of 12 July 1978, Decisions and Reports (DR) 14, p. 234). Likewise, security checks enforced at airports (see *Phull v. France* (dec.), no. 35753/03, ECHR 2005-I, 11 January 2005) or at the entrance to consulates (see *El Morsli v. France* (dec.), no. 15585/06, 4 March 2008, ECHR 2008-...) and consisting in ordering the removal of a turban or a veil in order to submit to such checks do not constitute disproportionate interferences with the exercise of the right to religious freedom. Nor does the regulation of student dress or the refusal to provide administrative services, such as issuing a diploma, constitute a disproportionate interference where the individual concerned fails to comply with the rules (in the case in point requiring a student wearing the Islamic headscarf to appear with her head uncovered on a passport photo), regard being had to the requirements of the secular university system (see *Karaduman v. Turkey*, 16278/90, Commission decision of 3 May 1993, DR 74, p. 93). In the case of *Dahlab* (cited above), the Court held that prohibiting a teacher from wearing her headscarf while teaching a class of young children was “necessary in a democratic society”, having regard, among other things, to the fact that secularism, which presupposes denominational neutrality in schools, is a principle laid down in the Constitution of the canton of Geneva. The Court stressed the “powerful external symbol” represented by wearing the headscarf and also considered the proselytising effect that it might have seeing that it appeared to be imposed on women by a religious precept which was hard to square with the principle of gender equality.

65. In the cases of *Leyla Sahin* and *Köse and Others* in particular, the Court examined complaints similar to the one in the present case and concluded that there had been no appearance of a violation of Article 9 having regard, among other things, to the principle of secularism.

66. In the case of *Leyla Sahin*, after analysing the Turkish context, the Court found that the Republic had been founded on the principle that the State should be secular, which had acquired constitutional value; that the constitutional system attached prime importance to the protection of women's rights; that the majority of the population of the country were Muslims; and that for those who favoured secularism the Islamic headscarf had become the symbol of a political Islam exercising a growing influence. It thus held that secularism was undoubtedly one of the fundamental principles of the State which were in harmony with the rule of law and respect for human rights and democracy. The Court thus noted that secularism in Turkey was the guarantor of democratic values and the principle that freedom of religion is inviolable and the principle that citizens are equal, that it also served to protect the individual not only against arbitrary interference by the State but also from external pressure from extremist movements and that freedom to manifest one's religion could be restricted in order to defend those values. It concluded that this notion of secularism was consistent with the values underpinning the Convention. Upholding that system could be considered necessary to protect the democratic system in Turkey (see *Leyla Sahin*, cited above, § 114).

67. In the case of *Köse and Others* (cited above), the Court also considered that the principles of secularism and neutrality at school and respect for the principle of pluralism were clear and entirely legitimate grounds justifying refusing pupils wearing the headscarf admission to classes when they refused – despite the relevant rules – to remove the Islamic headscarf while on the school premises.

68. Applying those principles and the relevant case-law to the present case, the Court observes that the domestic authorities justified the ban on wearing the headscarf during physical education classes on grounds of compliance with the school rules on health, safety and assiduity which were applicable to all pupils without distinction. The courts also observed that, by refusing to remove her headscarf, the applicant had overstepped the limits on the right to express and manifest religious beliefs on the school premises.

69. The Court also observes, more generally, that the purpose of that restriction on manifesting a religious conviction was to adhere to the requirements of secularism in state schools, as interpreted by the Conseil d'Etat in its opinion of 27 November 1989 and its subsequent case-law and by the various ministerial circulars issued on the subject.

70. The Court next notes that it transpires from these various sources that the wearing of religious signs was not inherently incompatible with the principle of secularism in schools, but became so according to the conditions in which they were worn and the consequences that the wearing of a sign might have.

71. In that connection the Court refers to its earlier judgments in which it held that it was for the national authorities, in the exercise of their margin of appreciation, to take great care to ensure that, in keeping with the principle of respect for pluralism and the freedom of others, the manifestation by pupils of their religious beliefs on school premises did not take on the nature of an ostentatious act that would constitute a source of pressure and exclusion (see *Köse and Others*, cited above). In the Court's view, that concern does indeed appear to have been answered by the French secular model.

72. The Court also notes that in France, as in Turkey or Switzerland, secularism is a constitutional principle, and a founding principle of the Republic, to which the entire population adheres and the protection of which appears to be of prime importance, in particular in schools. The Court reiterates that an attitude which fails to respect that principle will not necessarily be accepted as being covered by the freedom to manifest one's religion and will not enjoy the protection of Article 9 of the Convention (see *Refah Partisi (Prosperity Party) and Others*, cited above, § 93). Having regard to the margin of appreciation which must be left to the member States with regard to the establishment of the delicate relations between the Churches and the State, religious freedom thus recognised and restricted by the requirements of secularism appears legitimate in the light of the values underpinning the Convention.

73. In the present case the Court considers that the conclusion reached by the national authorities that the wearing of a veil, such as the Islamic headscarf, was incompatible with sports classes for reasons of health or safety is not unreasonable. It accepts that the penalty imposed is merely the consequence of the applicant's refusal to comply with the rules applicable on the school premises – of which she had been properly informed – and not of her religious convictions, as she alleged.

74. The Court also notes that the disciplinary proceedings against the applicant fully satisfied the duty to undertake a balancing exercise of the various interests at stake. In the first place, before proceedings were instituted, the applicant refused on seven occasions to remove her headscarf during physical education classes, despite her teacher's requests and explanations for those requests. Subsequently, according to the information provided by the Government, the authorities concerned made many unsuccessful attempts over a long period of time to enter into dialogue with the applicant and a period of reflection was granted her and subsequently extended. Furthermore, the ban was limited to the physical education class, so cannot be regarded as a ban in the strict sense of the term (see *Köse and Others*, cited above). Moreover, it can be seen from the circumstances of the case that these events had led to a general atmosphere of tension within the school. Lastly, the disciplinary process also appears to have been accompanied by safeguards – the rule requiring conformity with statute and judicial review – that were apt to protect the pupils' interests (see, *mutatis mutandis*, *Leyla Sahin*, cited above, § 159).

75. As regards the choice of the most severe penalty, it should be pointed out that, where the ways and means of ensuring respect for internal rules are concerned, it is not within the province of the Court to substitute its own vision for that of the disciplinary authorities which, being in direct and continuous contact with the educational community, are best placed to evaluate local needs and conditions or the requirements of a particular training (see, *mutatis mutandis*, *Valsamis v. Greece*, 18 December 1996, § 32, Reports of Judgments and Decisions 1996-VI). With regard to the applicant's proposal to replace the headscarf by a hat, apart from the fact that it is difficult for the Court to judge whether wearing a hat instead would be compatible with sports classes, the question whether the pupil expressed a willingness to compromise, as she maintains, or whether – on the contrary – she overstepped the limits of the right to express and manifest her religious beliefs on the school premises, as the Government maintain and appears to conflict with the principle of secularism, falls squarely within the margin of appreciation of the State.

76. The Court considers, having regard to the foregoing, that the penalty of expulsion does not appear disproportionate, and notes that the applicant was able to continue her schooling by

correspondence classes. It can be seen that the applicant's religious convictions were fully taken into account in relation to the requirements of protecting the rights and freedoms of others and public order. It is also clear that the decision complained of was based on those requirements and not on any objections to the applicant's religious beliefs (see Dahlab, cited above).

77. Accordingly, having regard to the circumstances of the case, and taking account of the margin of appreciation that should be left to the States in this domain, the Court concludes that the interference in question was justified as a matter of principle and proportionate to the aim pursued.

78. Accordingly, there has been no violation of Article 9 of the Convention.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Declares the application admissible;
2. Holds that there has been no violation of Article 9 of the Convention;
3. Holds that there is no need to examine the complaint based on Article 2 of Protocol No. 1.

(Omissis)

KERVANCI C. FRANCIA⁸²

4 dicembre 2008 – Sez. V – Ric. 31645/04

Pres. Lorenzen, Costa, Jungwiert, Butkevych, Jaeger, Villiger, Berro-Lefèvre

* * *

Dispositivo:

– unanimità: nessuna violazione dell'art. 9; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 2 Prot. 1

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(*Omissis*)

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

5. La requérante est née en 1986 et réside à Flers.

6. La requérante, alors âgée de douze ans et de confession musulmane, était scolarisée pour l'année 1998-1999 dans une classe de sixième d'un collège public de la ville de Flers.

7. A une dizaine de reprises au cours du mois de janvier 1999, la requérante se rendit en cours d'éducation physique et sportive la tête couverte et refusa d'enlever son foulard malgré les demandes répétées de son professeur et ses explications concernant l'incompatibilité du port d'un tel foulard avec la pratique de l'éducation physique.

8. Lors de sa réunion du 11 février 1999, le conseil de discipline du collège prononça l'exclusion définitive de la requérante pour non-respect de l'obligation d'assiduité, en raison de l'absence de participation active de la requérante à ses séances d'éducation physique et sportive.

9. Les parents de la requérante interjetèrent appel de cette décision devant la commission académique d'appel.

10. Par un arrêté en date du 17 mars 1999, le recteur de l'académie de Caen confirma la décision du conseil de discipline du collège, après avoir recueilli l'avis de la commission académique d'appel, laquelle se fonda sur quatre motifs :

- l'obligation d'assiduité (telle que définie à l'article 10 de la loi d'orientation sur l'éducation n° 89-486 du 10 juillet 1989, à l'article 3-5 du décret n° 85-924 du 30 août 1985 relatif aux établissements publics locaux, d'enseignement et par le règlement intérieur du collège) ;

- les dispositions du règlement intérieur du collège, lesquelles prévoyaient que les élèves devaient être vêtus d'une tenue « respectant les règles de l'hygiène et de la sécurité » et se présenter en cours d'éducation physique et sportive avec leur tenue de sport ;

- une note de service n° 94-116 du 9 mars 1994 relative à la sécurité des élèves lors de la pratique des activités scolaires, laquelle précisait que « l'observation scrupuleuse de la réglementation régissant la responsabilité des membres de l'enseignement n'occulte pas la très large part d'appréciation personnelle qui est laissée à l'enseignant dans la gestion des situations concrètes » et que « dans le cadre de la conduite de son cours l'enseignant doit être en mesure de repérer et de faire cesser tout comportement d'élèves pouvant devenir dangereux et qui ne présenterait pas un caractère de soudaineté et d'imprévisibilité » ;

- une décision du Conseil d'Etat en date du 10 mars 1995, aux termes de laquelle la juridiction administrative avait estimé que le port d'un foulard en signe d'appartenance religieuse était incompatible avec le bon déroulement des cours d'éducation physique et sportive.

11. La requérante indique qu'elle suivit par la suite des cours par correspondance afin de poursuivre sa scolarité.

⁸² *Fattispecie*: la ricorrente lamentava la violazione della propria libertà religiosa per essere stata espulsa da scuola dopo essersi rifiutata in più occasioni di togliere il velo islamico durante le lezioni di educazioni fisica.

12. Les parents de la requérante, agissant en leurs noms propres et en qualité de représentants légaux de leur fille mineure, saisirent le tribunal administratif de Caen d'une demande tendant à l'annulation de l'arrêté du recteur d'académie.

13. Le 5 octobre 1999, le tribunal rejeta cette demande. Il considéra que la requérante, en se présentant aux cours d'éducation physique et sportive dans une tenue ne permettant pas sa participation à l'enseignement concerné, avait manqué à l'obligation d'assiduité. Il considéra en outre que l'attitude de l'intéressée avait entraîné un climat de tension au sein de l'établissement et que l'ensemble de ces circonstances était de nature à justifier légalement son exclusion définitive du collège, nonobstant sa proposition faite à la fin du mois de janvier, de remplacer le foulard par un bonnet.

14. Les parents de la requérante interjetèrent appel de ce jugement. Le 19 décembre 2002, la cour administrative d'appel de Nantes rejeta leur recours, dans les mêmes termes que le jugement précédent, et considéra que la requérante, par son attitude, avait excédé les limites du droit d'exprimer et de manifester ses croyances religieuses à l'intérieur de l'établissement.

15. Les parents de la requérante formèrent un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat, dans le cadre duquel ils invoquèrent notamment le droit de la jeune fille à la liberté de conscience et d'expression.

16. Le 23 février 2004, le Conseil d'Etat déclara le pourvoi non admis.

(Omissis)

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 9 DE LA CONVENTION

33. La requérante allègue une atteinte à son droit de manifester sa religion au sens de l'article 9 de la Convention, ainsi libellé :

(Omissis)

A. Thèses des parties

1. Le Gouvernement

34. Le Gouvernement admet que les restrictions imposées à la requérante quant au port du foulard islamique au collège sont constitutives d'une ingérence dans l'exercice de l'intéressée du droit de manifester sa religion. Il estime néanmoins que, comme dans l'affaire Leyla Sahin c. Turquie ([GC], n° 44774/98, 10 novembre 2005, CEDH 2005-XI), les conditions de légalité, de légitimité et de proportionnalité fixées au paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention sont satisfaites.

35. Le Gouvernement rappelle en premier lieu que la mesure litigieuse avait une base légale en droit français. Il précise que les faits se sont déroulés en janvier 1999, soit dix ans après l'intervention de l'avis du Conseil d'Etat du 27 novembre 1989, qui a fixé très précisément le cadre juridique relatif au port du voile dans l'enseignement public et fait l'objet de très nombreux commentaires dans la doctrine et plus largement dans les médias, et la publication des circulaires du ministre de l'Education nationale. Le Gouvernement ajoute qu'une jurisprudence constante du juge administratif est venue confirmer et préciser les règles ainsi définies. Quant à l'obligation d'assiduité, il précise que la requérante ne pouvait davantage ignorer l'obligation d'assiduité prévue par le décret du 30 août 1985 et par l'article 10 de la loi du 10 juillet 1989. Le Gouvernement rappelle par ailleurs que le règlement intérieur du collège dans lequel la requérante était inscrite était très précis sur ces points.

36. Le Gouvernement considère ensuite que la mesure litigieuse visait un but légitime, à savoir la protection de l'ordre et des droits et libertés d'autrui, en l'occurrence le respect par les élèves du port de tenues adaptées et compatibles avec le bon déroulement des cours, tant pour des raisons de sécurité que pour des raisons d'hygiène et de santé publique.

37. Enfin, l'ingérence était nécessaire dans une société démocratique. Le Gouvernement se réfère à cet égard à l'affaire Leyla Sahin (précitée), dont il estime que la solution est transposable à la présente espèce, eu égard au fait que la mesure litigieuse était fondée pour l'essentiel sur les principes constitutionnels de laïcité et d'égalité entre les sexes. A cet égard, il fait valoir que la conception française de la laïcité est respectueuse des principes et valeurs protégés par la Convention. Elle permet la cohabitation apaisée de personnes appartenant à diverses confessions, en maintenant la neutralité de l'espace public. Les religions bénéficient par conséquent d'une protection de principe, la pratique religieuse ne pouvant trouver d'autres limites que celles édictées par les lois qui s'imposent également à tous, ainsi que par le respect de la laïcité et de la neutralité de l'Etat. Le Gouvernement ajoute que le respect de la liberté reli-

gieuse n'exclut toutefois pas que les manifestations des convictions religieuses puissent faire l'objet de limitations.

38. Il souligne, qu'en l'espèce, l'exercice par la requérante du droit de manifester sa religion ne faisait pas obstacle à la faculté pour les autorités disciplinaires d'exiger des élèves le port de tenues compatibles avec le bon déroulement des enseignements, sans qu'il y ait à justifier, dans chaque cas particulier, l'existence d'un danger pour l'élève ou les autres usagers de l'établissement. En refusant d'ôter son foulard en cours d'éducation physique à une dizaine de reprises, la requérante a méconnu, en toute connaissance de cause, l'obligation qui s'imposait à elle de porter une tenue adaptée au cours d'éducation physique.

39. En outre, le Gouvernement estime que la proposition de la requérante de porter un bonnet ou une cagoule en lieu et place de son foulard ne saurait constituer à elle seule une preuve de sa volonté de parvenir à une solution de compromis ou de son désir d'ouverture. Le collègue s'était au contraire inscrit dans une démarche de dialogue avec l'intéressée avant et pendant la procédure disciplinaire (interdiction limitée aux seuls cours d'éducation physique, nombreuses explications données par les enseignants, temps de réflexion accordé et prolongé, etc.). A titre d'exemple, le recteur avait relevé lors de la réunion de la commission académique d'appel en date du 17 mars 1999 que « les professeurs acceptant, in fine, le port du voile pendant les cours ont fait preuve d'esprit de conciliation. Ils attendaient un geste de l'élève en se pliant aux règles communément admises en EPS ... les mots « on va gagner » montrent le refus de compromis de la famille et l'envie de ne se placer que sur le terrain juridique ». Outre la perturbation du bon déroulement du cours d'éducation physique et sportive, les autorités compétentes pouvaient légitimement craindre que ce comportement ne trouble l'ordre dans le collège ou le fonctionnement normal du service public de l'enseignement. Le tribunal administratif de Caen avait ainsi relevé que son attitude avait entraîné un climat général de tension au sein de l'établissement.

40. Le Gouvernement s'interroge en outre sur les répercussions de ce comportement sur les autres élèves de la classe de la requérante qui n'était alors âgée que de douze ans. A cet égard, le Gouvernement se réfère à l'affaire *Dahlab c. Suisse* (n° 42393/98, CEDH 2001-V) dans laquelle la Cour avait ainsi relevé la difficulté d'apprécier l'impact qu'un signe extérieur fort tel que le port du foulard peut avoir sur la liberté de conscience et de religion d'enfants en bas âge, plus facilement influençables, ainsi que son effet prosélyte, bien que dans cette affaire il s'agissait d'une enseignante qui portait le foulard et non d'une élève et que les enfants étaient âgés de quatre à huit ans.

41. Enfin, le Gouvernement note que, comme dans l'affaire *Leyla Sahin* (précitée, § 120), la réglementation contestée par la requérante a été le fruit d'un large débat au sein de la société française et du monde éducatif. Sa mise en œuvre a été en outre guidée par les autorités compétentes (au moyen de circulaires et de règlements intérieurs) et s'est accompagnée de l'élaboration d'une jurisprudence constante en la matière.

42. Le Gouvernement conclut que le comportement de la requérante a excédé les limites du droit de manifester ses croyances religieuses à l'intérieur de son établissement scolaire et que, dès lors, les mesures prises étaient proportionnées au but poursuivi et nécessaires dans une société démocratique.

2. La requérante

43. La requérante s'oppose à la thèse du Gouvernement. En premier lieu, elle allègue que l'ingérence litigieuse n'était pas prévue par la loi. Il s'agissait pour l'essentiel d'un avis du Conseil d'Etat, de circulaires ministérielles, de décisions jurisprudentielles et qu'aucun de ces textes n'a valeur de loi ou de règlement en droit français, en ce sens qu'ils ne s'imposent pas au juge chargé d'appliquer le droit. La requérante souligne que les libertés individuelles, et plus spécialement la liberté religieuse, sont des libertés essentielles qui ne peuvent être limitées que par des actes ayant au minimum valeur normative et que le gouvernement français, bien conscient de cette lacune, a jugé utile d'adopter une loi le 15 mars 2004.

44. Ensuite la requérante allègue que les restrictions contestées ne poursuivaient pas un but légitime nécessaire dans une société démocratique. Contrairement à ce que prétend le Gouvernement la requérante affirme qu'elle n'a pas manqué à son obligation d'assiduité mais qu'elle s'est heurtée au refus du professeur de la laisser assister au cours. Alors qu'elle avait proposé de remplacer le foulard par un bonnet ou une cagoule, elle a continué de se voir refuser l'accès au cours de sport. Le professeur a refusé à la requérante le droit de participer aux cours qu'il dispensait en mettant en avant la sécurité de celle-ci. Or, lors du conseil de discipline, lorsqu'il lui a été demandé en quoi le port du foulard ou d'un bonnet pendant ses cours mettait en danger la sécurité de l'enfant, il a refusé de répondre à la question posée. Le Gouvernement ne donne pas plus d'explication sur ce point. La requérante rappelle par ailleurs que le port du foulard avait déclenché au sein de l'établissement un mouvement de grève de la part de certains professeurs sous le couvert de la défense du principe de laïcité et que ce sont ces professeurs qui sont à l'origine de troubles et perturbations et en aucun cas le comportement de la requérante, qui ne faisait aucun prosélytisme.

45. La requérante conclut que son exclusion, fondée sur le port du foulard, est une atteinte à sa liberté religieuse qui ne répond pas aux critères posés par le paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention.

B. Appréciation de la Cour

1. Sur la recevabilité

46. La Cour constate que cette partie de la requête n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention et qu'elle ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de la déclarer recevable.

2. Sur le fond

47. La Cour rappelle que, selon sa jurisprudence, le port du foulard peut être considéré comme « un acte motivé ou inspiré par une religion ou une conviction religieuse » (voir *Leyla Sahin*, précité, § 78).

48. La Cour estime que, dans la présente affaire, l'interdiction du port du voile durant les cours d'éducation physique et sportive et l'exclusion définitive de la requérante de son établissement scolaire en raison du refus de le retirer s'analysent en une « restriction » dans l'exercice par la requérante de son droit à la liberté de religion, comme en conviennent d'ailleurs les parties. Pareille immixtion enfreint la Convention si elle ne remplit pas les exigences du paragraphe 2 de l'article 9. Il y a donc lieu de déterminer si elle était « prévue par la loi », inspirée par un ou des buts légitimes au regard dudit paragraphe et « nécessaire, dans une société démocratique », pour les atteindre.

a) « Prévues par la loi »

49. La Cour rappelle que les mots « prévues par la loi » signifient que la mesure incriminée doit avoir une base en droit interne, mais ils impliquent aussi la qualité de la loi : ils exigent l'accessibilité de celle-ci aux personnes concernées et une formulation assez précise pour leur permettre de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences pouvant résulter d'un acte déterminé (voir, parmi d'autres, *Maestri c. Italie* [GC], n° 39748/98, § 30, CEDH 2004-I).

50. A l'époque des faits, aucun texte ne prévoyait explicitement l'interdiction du port du voile en cours d'éducation physique. En effet, les faits de la présente espèce sont antérieurs à l'adoption de la loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les établissements scolaires publics. Dès lors, il convient de s'interroger sur le fondement légal sur lequel reposait la sanction litigieuse.

51. En l'espèce, la Cour relève que les autorités internes ont justifié ces mesures par la combinaison de trois éléments que sont l'obligation d'assiduité, les exigences de sécurité et la nécessité d'adopter une tenue vestimentaire compatible avec l'exercice de la pratique sportive. Ces éléments reposaient sur des sources législatives et réglementaires, des documents internes (circulaires, notes de services, règlement intérieur) ainsi que des décisions du Conseil d'Etat. La Cour doit donc rechercher si la combinaison de ces différents éléments était suffisante pour constituer une base légale.

52. D'après la jurisprudence constante de la Cour, la notion de « loi » doit être entendue dans son acception « matérielle » et non « formelle ». En conséquence, elle y inclut l'ensemble constitué par le droit écrit, y compris des textes de rang infralégislatif (voir, notamment, *De Wilde, Ooms et Versyp c. Belgique*, 18 juin 1971, § 93, série A n° 12), ainsi que la jurisprudence qui l'interprète (voir, *mutatis mutandis*, *Kruslin c. France*, 24 avril 1990, § 29, série A n° 176-A).

53. Il convient dès lors d'examiner la question sur la base de ces différentes sources et en particulier de la jurisprudence pertinente des tribunaux.

54. Pour ce qui est de l'argument de la requérante selon lequel les libertés individuelles, en particulier la liberté religieuse, ne peuvent être limitées que par des règles ayant valeur normative, la Cour rappelle qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur l'opportunité des techniques choisies par le législateur d'un Etat défendeur pour réglementer tel ou tel domaine ; son rôle se limite à vérifier si les méthodes adoptées et les conséquences qu'elles entraînent sont en conformité avec la Convention (*Leyla Sahin*, précité, § 94).

55. Sur ce point, il est relevé que de telles dispositions législatives existaient et étaient contenues en particulier dans l'article 10 de la loi d'orientation et d'éducation du 10 juillet 1989 en vigueur à l'époque (codifié aux articles L. 511-1 et L. 511-2 du code de l'éducation) puisque celui-ci rappelle que « dans les lycées et collèges, les élèves disposent, dans le respect du pluralisme et du principe de neutralité, de la liberté d'information et de la liberté d'expression » et que « l'exercice de ces libertés ne peut porter atteinte aux activités d'enseignement ». Ce même article énonce que les élèves sont tenus à

l'obligation d'assiduité et au respect des règles de fonctionnement et de la vie collective des établissements. L'article 3-5 du décret du 30 août 1985 vient préciser le contenu de cette obligation d'assiduité.

56. Ensuite, et notamment au vu de ce texte, le Conseil d'Etat, dans son avis du 27 novembre 1989, est venu fixer le cadre juridique relatif au port de signes religieux dans les établissements scolaires. Dans cet avis, le Conseil d'Etat a posé le principe de liberté des élèves de porter de tels signes dans l'enceinte scolaire mais a également précisé les conditions dans lesquelles ils devaient être portés pour être en conformité avec le principe de laïcité. Il est notamment rappelé que le droit reconnu aux élèves d'exprimer et de manifester leurs croyances religieuses à l'intérieur des établissements scolaires ne peut porter atteinte aux activités d'enseignement, au contenu des programmes et à l'obligation d'assiduité, compromettre leur santé ou leur sécurité, perturber le déroulement des activités d'enseignement et le rôle éducatif des enseignants, enfin, troubler l'ordre dans l'établissement ou le fonctionnement normal du service public. Le Conseil d'Etat renvoie ensuite au règlement intérieur des établissements scolaires le soin d'établir la réglementation destinée à fixer les modalités d'application des principes ainsi définis. Il indique enfin qu'il appartient à l'autorité investie du pouvoir disciplinaire d'apprécier si le port d'un signe religieux méconnaît ces conditions et si cette méconnaissance est de nature à justifier une sanction disciplinaire pouvant aller jusqu'à l'exclusion. Les circulaires ministérielles de 1989 et 1994 sont ainsi venues apporter de telles directives à l'attention des chefs d'établissement quant à la mise en œuvre de leur pouvoir de discipline sur le sujet. Le règlement intérieur du collège de Flers prévoyait quant à lui expressément l'interdiction des « signes ostentatoires qui constituent en eux-mêmes des éléments de prosélytisme ou de discrimination ».

57. Quant à l'application dans la pratique par les autorités concernées de ces principes, il a pu être observé un certain traitement différencié entre les élèves selon les établissements scolaires, dans la mesure où les principes dégagés par le Conseil d'Etat invitaient les chefs d'établissement à une appréciation au cas par cas. A cet égard, la Cour rappelle que la portée de la notion de prévisibilité dépend dans une large mesure du texte dont il s'agit, du domaine qu'il couvre ainsi que du nombre et de la qualité de ses destinataires. Il faut en plus avoir à l'esprit qu'aussi clair que le libellé d'une disposition légale puisse être, il existe inmanquablement un élément d'interprétation judiciaire, car il faudra toujours élucider les points obscurs et s'adapter aux circonstances particulières. A lui seul, un certain doute à propos de cas limites ne suffit pas à rendre l'application d'une disposition légale imprévisible. En outre, une telle disposition ne se heurte pas à l'exigence de prévisibilité aux fins de la Convention du simple fait qu'elle se prête à plus d'une seule interprétation. La fonction de décision confiée aux juridictions sert précisément à dissiper les doutes qui pourraient subsister quant à l'interprétation des normes, en tenant compte des évolutions de la pratique quotidienne (Gorzelik et autres c. Pologne [GC], n° 44158/98, § 65, CEDH 2004-I).

58. A la lumière de la jurisprudence pertinente des tribunaux internes, la Cour observe qu'en dépit d'une application circonstanciée sur le terrain, le juge administratif, exerçant son contrôle sur les autorités disciplinaires, a fidèlement appliqué les principes dégagés par l'avis de 1989. Il a ainsi systématiquement validé des sanctions disciplinaires reposant sur l'obligation d'assiduité en raison du refus par une élève de retirer son voile en cours d'éducation physique et sportive ou du refus de se rendre à de tels cours (paragraphe 29 ci-dessus). La présente espèce est ainsi une application de la jurisprudence pertinente en la matière.

59. Dans ces conditions, la Cour conclut que l'ingérence litigieuse avait une base légale suffisante en droit interne. Ces règles étaient accessibles puisqu'il s'agit pour la plupart de textes régulièrement publiés et d'une jurisprudence du Conseil d'Etat confirmée. En outre, la Cour relève qu'en signant le règlement intérieur lors de son inscription au collège, la requérante a eu connaissance de la teneur de la réglementation litigieuse et qu'elle s'est engagée à la respecter, avec l'accord de ses parents (voir Köse et autres c. Turquie (déc.), n° 26625/02, CEDH 2006-...). La Cour estime en conséquence que la requérante pouvait prévoir, à un degré raisonnable, qu'au moment des faits, le refus d'enlever son foulard pendant les cours d'éducation physique et sportive pouvait donner lieu à son exclusion de l'établissement pour défaut d'assiduité, de sorte que l'ingérence peut être considérée comme étant « prévue par la loi ».

b) « But légitime »

60. Eu égard aux circonstances de la cause et aux termes des décisions des juridictions internes, la Cour peut accepter que l'ingérence incriminée poursuivait pour l'essentiel les buts légitimes que sont la protection des droits et libertés d'autrui et de l'ordre public.

c) « Nécessaire dans une société démocratique »

61. La Cour rappelle que si la liberté de religion relève d'abord du for intérieur, elle implique également celle de manifester sa religion individuellement et en privé, ou de manière collective, en public et dans le cercle de ceux dont on partage la foi. L'article 9 énumère les diverses formes que peut prendre la

manifestation d'une religion ou conviction, à savoir le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites. Il ne protège toutefois pas n'importe quel acte motivé ou inspiré par une religion ou conviction et ne garantit pas toujours le droit de se comporter d'une manière dictée par une conviction religieuse (Leyla Sahin, précité, §§ 105 et 212).

62. La Cour constate ensuite que dans une société démocratique, où plusieurs religions coexistent au sein d'une même population, il peut se révéler nécessaire d'assortir cette liberté de limitations propres à concilier les intérêts des divers groupes et à assurer le respect des convictions de chacun (Leyla Sahin, précité, § 106). Elle a souvent mis l'accent sur le rôle de l'Etat en tant qu'organisateur neutre et impartial de l'exercice des diverses religions, cultes et croyances, la paix religieuse et la tolérance dans une société démocratique. Elle estime aussi que le devoir de neutralité et d'impartialité de l'Etat est incompatible avec un quelconque pouvoir d'appréciation de la part de celui-ci quant à la légitimité des croyances religieuses ou des modalités d'expression de celles-ci (Leyla Sahin, précité, § 107). Le pluralisme et la démocratie doivent également se fonder sur le dialogue et un esprit de compromis, qui impliquent nécessairement de la part des individus des concessions diverses qui se justifient aux fins de la sauvegarde et de la promotion des idéaux et valeurs d'une société démocratique.

63. Lorsque se trouvent en jeu des questions sur les rapports entre l'Etat et les religions, sur lesquelles de profondes divergences peuvent raisonnablement exister dans une société démocratique, il y a lieu d'accorder une importance particulière au rôle du décideur national. Tel est notamment le cas lorsqu'il s'agit de la réglementation du port de symboles religieux dans les établissements d'enseignement, où, en Europe, les approches sur cette question sont diverses. La réglementation en la matière peut par conséquent varier d'un pays à l'autre en fonction des traditions nationales et des exigences imposées par la protection des droits et libertés d'autrui et le maintien de l'ordre public (Leyla Sahin, précité, §§ 108-109).

64. La Cour rappelle aussi que l'Etat peut limiter la liberté de manifester une religion, par exemple le port du foulard islamique, si l'usage de cette liberté nuit à l'objectif visé de protection des droits et libertés d'autrui, de l'ordre et de la sécurité publique (Leyla Sahin, précité, § 111, et Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie [GC], n^{os} 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, § 92, CEDH 2003-II). Ainsi, l'obligation faite à un motocycliste, sikh pratiquant portant le turban, de porter un casque est une mesure de sécurité nécessaire et que toute ingérence que le requérant peut avoir subie de ce fait dans l'exercice de son droit à la liberté de religion est justifiée par la protection de la santé (X c. Royaume-Uni, n^o 7992/77, décision de la Commission du 12 juillet 1978, Décisions et rapports (DR) 14, p. 234). De la même façon, les contrôles de sécurité imposés aux aéroports (Phull c. France (déc.), n^o 35753/03, CEDH 2005-I, 11 janvier 2005) ou à l'entrée des consulats (El Morsli c. France (déc.), n^o 15585/06, 4 mars 2008, CEDH 2008-...) et consistant à faire retirer un turban ou un voile afin de se soumettre à de tels contrôles ne constituent pas des atteintes disproportionnées dans l'exercice du droit à la liberté religieuse. Ne constitue pas non plus une ingérence disproportionnée le fait de réglementer la tenue vestimentaire des étudiants ainsi que celui de leur refuser les services de l'administration, tels la délivrance d'un diplôme, aussi longtemps qu'ils ne se conforment pas à ce règlement (en l'espèce apparaît tête nue sur une photo d'identité pour une étudiante portant le foulard islamique), compte tenu des exigences du système de l'université laïque (Karaduman c. Turquie, 16278/90, décision de la Commission du 3 mai 1993, DR 74, p. 93). Dans le cadre de l'affaire Dahlab (précitée), la Cour a estimé que l'interdiction faite à une enseignante d'une classe de jeunes enfants de porter le foulard dans le cadre de son activité était « nécessaire dans une société démocratique », compte tenu, notamment, du fait que la laïcité, qui suppose la neutralité confessionnelle de l'enseignement, est un principe contenu dans la Constitution du canton de Genève. La Cour a mis l'accent sur le « signe extérieur fort » que représente le port du foulard et s'est également interrogée sur l'effet prosélytique qu'il peut avoir dès lors qu'il semblait être imposé aux femmes par un précepte religieux difficilement conciliable avec le principe d'égalité des sexes.

65. En particulier, dans les affaires Leyla Sahin et Köse et autres, la Cour a examiné des griefs similaires à la présente affaire et a conclu à l'absence d'apparence de violation de la disposition invoquée compte tenu notamment du principe de laïcité.

66. Dans l'affaire Leyla Sahin, après avoir analysé le contexte turc, la Cour a relevé que la République s'était construite autour de la laïcité, principe ayant acquis valeur constitutionnelle ; que le système constitutionnel attachait une importance primordiale à la protection des droits des femmes ; que la majorité de la population de ce pays adhérait à la religion musulmane et que pour les partisans de la laïcité le voile islamique était devenu le symbole d'un islam politique exerçant une influence grandissante. La Cour a ainsi estimé que la laïcité était assurément l'un des principes fondateurs de l'Etat qui cadrent avec la prééminence du droit et le respect des droits de l'homme et de la démocratie. Elle a ainsi pris acte de ce que la laïcité en Turquie constituait le garant des valeurs démocratiques et des principes d'inviolabilité de la liberté de religion et d'égalité, qu'il visait également à prémunir l'individu non seulement contre des

ingérences arbitraires de l'Etat mais aussi contre des pressions extérieures émanant des mouvements extrémistes et que la liberté de manifester sa religion pouvait être restreinte afin de préserver ces valeurs. Elle en a conclu qu'une telle conception de la laïcité lui paraissait être respectueuse des valeurs sous-jacentes à la Convention dont la sauvegarde peut être considérée comme nécessaire à la protection du système démocratique en Turquie (Leyla Sahin, précité, § 114).

67. Dans l'affaire Köse et autres (précitée), la Cour a également estimé clairs et parfaitement légitimes les principes de laïcité et de neutralité de l'école ainsi que du respect du principe du pluralisme, pour justifier le refus d'accès en cours d'élèves voilées à la suite du refus de ces dernières de ne pas porter le foulard islamique dans l'établissement scolaire, nonobstant la réglementation en la matière.

68. Appliquant l'ensemble de ces principes et la jurisprudence pertinente à la présente affaire, la Cour considère que les autorités internes ont justifié la mesure d'interdiction de porter le foulard en cours d'éducation physique par le respect des règles internes des établissements scolaires telles les règles de sécurité, d'hygiène et d'assiduité, qui s'appliquent à tous les élèves sans distinctions. Les juridictions ont par ailleurs relevé que l'intéressée, en refusant de retirer son foulard, avait excédé les limites du droit d'exprimer et de manifester ses croyances religieuses à l'intérieur de l'établissement.

69. Par ailleurs, la Cour observe que, de façon plus globale, cette limitation de la manifestation d'une conviction religieuse avait pour finalité de préserver les impératifs de la laïcité dans l'espace public scolaire, tels qu'interprétés par le Conseil d'Etat dans son avis du 27 novembre 1989, par sa jurisprudence subséquente et par les différentes circulaires ministérielles rédigées sur la question.

70. La Cour retient ensuite qu'il ressort de ces différentes sources que le port de signes religieux n'était pas en soi incompatible avec le principe de laïcité dans les établissements scolaires, mais qu'il le devenait suivant les conditions dans lesquelles celui-ci était porté et aux conséquences que le port d'un signe pouvait avoir.

71. A cet égard, la Cour rappelle avoir jugé qu'il incombait aux autorités nationales, dans le cadre de la marge d'appréciation dont elles jouissent, de veiller avec une grande vigilance à ce que, dans le respect du pluralisme et de la liberté d'autrui, la manifestation par les élèves de leurs croyances religieuses à l'intérieur des établissements scolaires ne se transforme pas en un acte ostentatoire, qui constituerait une source de pression et d'exclusion (voir Köse et autres, précité). Or, aux yeux de la Cour, tel est bien ce à quoi semble répondre la conception du modèle français de laïcité.

72. La Cour note également qu'en France, comme en Turquie ou en Suisse, la laïcité est un principe constitutionnel, fondateur de la République, auquel l'ensemble de la population adhère et dont la défense paraît primordiale, en particulier à l'école. La Cour réitère qu'une attitude ne respectant pas ce principe ne sera pas nécessairement acceptée comme faisant partie de la liberté de manifester sa religion, et ne bénéficiera pas de la protection qu'assure l'article 9 de la Convention (Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres, précité, § 93). Eu égard à la marge d'appréciation qui doit être laissée aux Etats membres dans l'établissement des délicats rapports entre l'Etat et les églises, la liberté religieuse ainsi reconnue et telle que limitée par les impératifs de la laïcité paraît légitime au regard des valeurs sous-jacentes à la Convention.

73. En l'espèce, la Cour estime que la conclusion des autorités nationales selon laquelle le port d'un voile, tel le foulard islamique, n'est pas compatible avec la pratique du sport pour des raisons de sécurité ou d'hygiène, n'est pas déraisonnable. Elle admet que la sanction infligée n'est que la conséquence du refus par la requérante de se conformer aux règles applicables dans l'enceinte scolaire dont elle était parfaitement informée et non, comme elle le soutient, en raison de ses convictions religieuses.

74. La Cour note également que la procédure disciplinaire dont la requérante a fait l'objet a pleinement satisfait à un exercice de mise en balance des divers intérêts en jeu. En premier lieu, avant le déclenchement de la procédure, la requérante a refusé de retirer son foulard en cours d'éducation physique à une dizaine de reprises, malgré les demandes réitérées et les explications de son professeur. Ensuite, d'après les informations fournies par le Gouvernement, les autorités concernées ont longuement tenté de dialoguer, en vain, et un temps de réflexion lui a été accordé et prolongé. En outre, l'interdiction était limitée au cours d'éducation physique, si bien que l'on ne peut parler d'une interdiction stricto sensu (voir Köse et autres, précité). Par ailleurs, il ressort des circonstances de la cause que ces incidents avaient entraîné un climat général de tension au sein de l'établissement. Enfin, il apparaît aussi que ce processus disciplinaire était assorti de garanties – principe de légalité et contrôle juridictionnel – propres à protéger les intérêts des élèves (mutatis mutandis, Leyla Sahin, précité, § 159).

75. Quant au choix de la sanction la plus grave, il y a lieu de rappeler que, s'agissant des moyens à employer pour assurer le respect des règles internes, il n'appartient pas à la Cour de substituer sa propre vision à celle des autorités disciplinaires qui, en prise directe et permanente avec la communauté éducative, sont les mieux placées pour évaluer les besoins et le contexte locaux ou les exigences d'une formation donnée (mutatis mutandis, Valsamis c. Grèce, 18 décembre 1996, § 32, Recueil des arrêts et décisions 1996-VI). S'agissant de la proposition de la requérante de remplacer le foulard par un bonnet,

outre le fait qu'il est difficile pour la Cour d'apprécier si le port d'un tel vêtement est compatible avec la pratique du sport, la question de savoir si l'élève a témoigné d'une volonté de compromis, comme elle le soutient, ou si au contraire elle a excédé les limites du droit d'exprimer et de manifester ses croyances religieuses à l'intérieur de l'établissement, comme le prétend le Gouvernement et qui semble en contradiction avec le principe de laïcité, relève pleinement de la marge d'appréciation de l'Etat en la matière.

76. La Cour estime, eu égard à ce qui vient d'être rappelé, que la sanction de l'exclusion définitive n'apparaît pas disproportionnée, et constate que la requérante a eu la faculté de poursuivre sa scolarité dans un établissement d'enseignement à distance. Il en ressort que les convictions religieuses de la requérante ont été pleinement prises en compte face aux impératifs de la protection des droits et libertés d'autrui et de l'ordre public. Il est également clair que ce sont ces impératifs qui fondaient la décision litigieuse et non des objections aux convictions religieuses de la requérante (voir Dahlab, précité).

77. Ainsi, eu égard aux circonstances, et compte tenu de la marge d'appréciation qu'il convient de laisser aux Etats dans ce domaine, la Cour conclut que l'ingérence litigieuse était justifiée dans son principe et proportionnée à l'objectif visé.

78. Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 9 de la Convention.

(Omissis)

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. Déclare la requête recevable ;
2. Dit qu'il n'y a pas eu violation de l'article 9 de la Convention ;
3. Dit qu'il n'y a pas lieu d'examiner le grief tiré de l'article 2 du Protocole n° 1.

(Omissis)

**HOLY SYNOD OF THE BULGARIAN ORTHODOX CHURCH
(METROPOLITAN INOKENTIIY) E ALTRI C. BULGARIA⁸³**

22 gennaio 2009 – Sez. V – Ricc. 412/03, 35677/04

**Pres. Lorenzen, Maruste, Jungwiert, Jaeger, Villiger, Lazarova Trajkovska,
Kalaydjieva**

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione dell'art. 9; nessuna violazione degli artt. 6, 13 e 1 Prot. 1

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(Omissis)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

A. The Bulgarian Orthodox Church between 1949 and 1989

9. In 1949 the authorities in Bulgaria enacted legislation regulating the organisational structure and functioning of religious denominations (the Religious Denominations Act 1949).

10. In accordance with the Act, each religious denomination had to apply for registration and approval of its statute by the Council of Ministers and to register its leadership with the Directorate of Religious Denominations (“the Directorate”) attached to the Council of Ministers. The local leaderships were registered by the municipal authorities.

11. In reality, the leadership of religious denominations was pre-approved or even directly nominated by the Bulgarian Communist Party.

12. The Bulgarian Orthodox Church was no exception. A document dating from 1949, submitted by the applicants, attests that in 1949 the Central Committee of the Bulgarian Communist Party discussed the need for “cleansing” in the leadership of the Church and took measures to promote persons loyal to the authorities to leading positions in the Church. In 1971, following the death of Patriarch Cyril, the Central Committee of the Bulgarian Communist Party, in a decision dated 8 March 1971, nominated Metropolitan Maxim for Patriarch and instructed a Mr K., a government employee, to “undertake the necessary preparation so as to secure the election of Metropolitan Maxim as Patriarch”. Contrary to the Statute of the Church, which provided that each eparchy had to hold elections for seven electors to a special Church Convention empowered to elect a new Patriarch, Maxim was elected by the electors nominated in 1957, when Cyril had become Patriarch.

13. It is unclear whether Patriarch Maxim’s leadership was validly registered by the Council of Ministers under the 1949 Act. At all events, in administrative practice and for all legal purposes, until 1990 his leadership was recognised as being lawfully registered.

B. Divisions and claims to leadership between 1989 and 2003

14. Soon after the beginning of the democratisation process in Bulgaria in late 1989, a number of Christian Orthodox believers sought to replace the leadership of the Bulgarian Orthodox Church. They considered that Patriarch Maxim had been proclaimed Bulgarian Patriarch in violation of traditional canons and the statute of the Church and that he had been responsible for acts incompatible with the duties of the Patriarch. Patriarch Maxim also had supporters. This situation caused divisions and internal conflict within the Church.

⁸³ *Fattispecie*: l’organizzazione ricorrente lamentava la violazione della propria libertà religiosa per esserle stato negato il riconoscimento della personalità giuridica in ragione della sua natura scismatica rispetto alla chiesa (ortodossa) “ufficiale”, e per essere lo Stato bulgaro intervenuto fattivamente a favore di quest’ultima.

15. Each of the conflicting groups in the Church naturally associated with one of the main political forces at the time – those who sought changes with the newly created Union of Democratic Forces (anti-communist) and those who represented the status quo with the Bulgarian Socialist Party (the reformed Communist Party).

16. At the end of 1991, following parliamentary elections, a new government was formed by the Union of Democratic Forces and the Movement for Rights and Freedoms.

17. On 25 May 1992 the Directorate of Religious Denominations attached to the Council of Ministers (“the Directorate”) issued a decision stating that the nomination of Maxim as Bulgarian Patriarch and head of the Church in 1971 had been in violation of its statute and ordered his replacement by an interim council pending the election of a new leadership by a Church Convention. Metropolitan Pimen was appointed chair of the interim council.

18. The leadership presided over by Patriarch Maxim appealed to the Supreme Court. In judgments of 2 July 1992 and 5 November 1992 the Supreme Court dismissed the appeal, holding that the Directorate had merely certified that another person represented the Church and that, for that reason, Patriarch Maxim’s rights had not been affected. Although it dismissed the appeal in its entirety, the Supreme Court stated that in so far as the Directorate had appointed an interim leadership, its decision was null and void as being *ultra vires*, since the Directorate lacked the power to make appointments in the Church.

19. In the following years, the leadership dispute within the Church continued, each of the two leaderships having its supporters among the clergy and the believers. A number of churches and monasteries became known as “belonging” to the applicant organisation, popularly referred to as “the alternative Synod”, since the religious ministers in those places recognised the leadership of the applicant organisation.

20. There were also a number of cases where the applicant organisation took possession of existing buildings by force and, in some instances, with the assistance of the prosecuting authorities and the police, on an unclear legal basis.

21. The relations between State and religious denominations continued to be regulated by the 1949 Act, which was interpreted in the administrative practice of the Directorate and the Council of Ministers as requiring each religious denomination to have a single leadership. Parallel organisations of the same religious denomination were not allowed. Thus, despite the divisions in the two main religious communities in the country, the Christian Orthodox and Muslim communities (within which separate leaderships exercised *de facto* control over local structures and places of worship), the law continued to treat each religious denomination as a unified legal person represented and governed by the leadership registered with the Council of Ministers under the 1949 Act.

22. At the end of 1994, parliamentary elections took place in Bulgaria. The Bulgarian Socialist Party obtained a majority in Parliament and formed a new government, which took office in January 1995. The position of the new government was that Patriarch Maxim was the sole legitimate leader of the Bulgarian Orthodox Church. On 9 November 1995 the Deputy Prime Minister issued a decision (no. R-63), noting that “the majority of the Bulgarian Christian Orthodox clergy” supported Maxim as Patriarch, “in full conformity with the canon ...”, and that it was essential to put an end to the acts of those who “had profited from the 1992 [State] intervention”. The order further stated that it was not necessary to proceed with a fresh registration of the leadership presided over by Patriarch Maxim since the courts had decided that the 1992 decision purporting to remove him had not been valid.

23. On 4 July 1996 a Church Convention, organised by several religious leaders of the “alternative Synod” (the applicant organisation) and attended by several hundred clergy members and believers, elected Metropolitan Pimen as Patriarch and head of the Church and Inokentiy as Metropolitan of Sofia.

24. In 1996 Patriarch Pimen applied to the Directorate, seeking registration as the official leadership of the Bulgarian Orthodox Church. The Directorate did not reply. Patriarch Pimen appealed to the Supreme Court against the tacit refusal.

25. In a judgment of 13 December 1996 the Supreme Court, noting that the Church was a registered religious denomination and that the Directorate was under a duty to examine requests for changes in the leadership of religious denominations, found that the Directorate’s tacit refusal to examine the applicant organisation’s request was unlawful.

26. On 13 December 1996, the day of the Supreme Court’s judgment, the Directorate examined and granted a request submitted by Patriarch Maxim for the registration of amendments in the structure of the Church.

27. That decision was appealed against by the applicant organisation to the Supreme Administrative Court.

28. In a judgment of 5 March 1997 the Supreme Administrative Court declared the Directorate’s decision of 13 December 1996 null and void. The court noted, *inter alia*, that it was unclear whether the Holy Synod presided over by Patriarch Maxim had been validly registered in accordance with the Religious Denominations Act of 1949. Furthermore, the Directorate’s decision of 13 December 1996 had

been issued at a time when another request for registration of the Holy Synod's leadership, the request by Patriarch Pimen, had been pending before the Directorate. In these circumstances, the Directorate was not entitled to proceed with the registration of the amendments requested by Patriarch Maxim without informing all interested parties, such as the applicant organisation, and without considering those parties' arguments.

29. As a result of the judgment of 5 March 1997, the 1996 registration of the Church as presided over by Patriarch Maxim (see paragraph 26 above) was null and void.

30. In February 1997 the government of the Bulgarian Socialist Party stepped down and an interim cabinet was appointed. Following parliamentary elections, a new government of the Union of Democratic Forces was formed. A number of politicians from that political party, including the President of Bulgaria, elected at the end of 1996 by universal suffrage, supported the applicant organisation.

31. In January 1997 the newly elected President of Bulgaria took oath in the presence of Patriarch Pimen, thus recognising the applicant organisation as the legitimate leadership of the Bulgarian Orthodox Church.

32. In 1997 the mayor of Sofia granted the request for registration of the applicant organisation's local leadership. In the ensuing judicial proceedings instituted by the other leadership, in a judgment of 18 October 2000 the Supreme Administrative Court noted the developments in the Church in the previous years and concluded that two religious organisations bearing the name Bulgarian Orthodox Church existed in Bulgaria. Therefore, the church presided over by Patriarch Maxim had no standing to appeal against decisions concerning the Church presided over by Patriarch Pimen. The Supreme Administrative Court thus dismissed the appeal as inadmissible.

33. In 1998 and 1999 the State authorities urged the two opposing leaderships to unite and adopted the view that pending such unification none of them could claim to unite all clergy and believers and represent the Church. On several official festive occasions, breaking with tradition, the President of Bulgaria refused to invite any representative of the Church, as that would have required choosing between the two opposing groups.

34. On 22 June 1998 the applicant organisation decided to convene in October or November 1998 a national congregation of clergy and believers with the ambition to unite the Church.

35. On 30 September and 1 October 1998 the Holy Synod presided over by Patriarch Maxim held a national convention with the same ambition. The convention, which was proclaimed as a Holy Expanded and Supra-jurisdictional Pan-Orthodox Council, was attended by patriarchs and other senior clergy from Orthodox Churches from Russia, Romania, Cyprus, Greece, Israel, Albania, Poland, the Czech Republic and Slovakia. According to the minutes, submitted by the third party, a number of adherents of the applicant organisation, including Patriarch Pimen and Metropolitan Inokentiy, made statements of repentance and were accepted under the leadership of Maxim but were demoted to lower ranks in the clergy. The minutes contained language strongly condemning the applicant organisation for having caused a schism.

36. The Church Convention of 30 September and 1 October 1998 did not bring about reconciliation. The applicant organisation continued its efforts to unite the believers under a new leadership and refused to accept the leadership of Patriarch Maxim. It appears that Patriarch Pimen and Metropolitan Inokentiy either did not make statements of repentance at the Church Convention or retracted them.

37. On 9 and 10 November 1998 the applicant organisation held a national congregation organised by it. It was attended by approximately 1,100 participants, including more than 350 members of the clergy. The participants voted for the removal of Patriarch Maxim and adopted a new statute of the Church.

38. Patriarch Pimen passed away in April 1999. The applicant organisation appointed Metropolitan Inokentiy to act as Chair of the Holy Council and its representative, pending the nomination of a new Patriarch.

39. On 28 June 2001 the applicant organisation asked the Directorate to register the new leadership. As no reply was received, the applicant organisation submitted an appeal to the Supreme Administrative Court. On 9 July 2002 the court dismissed the appeal, finding that the issue had already been decided by the judgment of 13 December 1996 (see paragraph 25 above).

40. The Directorate and the Council of Ministers never registered the applicant organisation.

41. At all relevant times, Patriarch Maxim's leadership enjoyed international support from Orthodox Churches and other religious organisations worldwide. It appears that the applicant organisation has never had significant international support from Orthodox Churches outside Bulgaria.

C. The authorities' measures to put an end to the divisions in the Bulgarian Orthodox Church

1. The new legal regime

42. In June 2001, following parliamentary elections, the government of the Union of Democratic Forces was replaced by a government formed by the National Movement Simeon II.

43. Representatives of the new ruling political party, including its leader, publicly expressed their opinion that Patriarch Maxim was the legitimate leader of the Church and stated their intention to introduce legislation with the aim of putting an end to the divisions in the Church.

44. That was done with effect from 1 January 2003, when the new Religious Denominations Act 2002 came into force.

45. The official record of the parliamentary debates during the passage of the Act reveal an almost unanimous opinion that the unity of the Bulgarian Orthodox Church was of crucial national importance because of its historical role in shaping and preserving the Bulgarian national identity over the centuries.

46. The records also reveal that a number of deputies from the political groups which introduced the bill and voted for it were of the view that the correct reading of the Church canons demonstrated that Patriarch Maxim was the canonical head of the Church and that for that reason it was justified to adopt provisions enshrining in law the legitimacy of the canonical leadership of the Church and excluding the other leadership. Some deputies emphasised, in addition, the need to remedy the 1992 unlawful State interference in the organisation of the Church. The opposition deputies considered that the bill was unconstitutional as it interfered in the internal affairs of the religious community. Some of them also relied on the fact that Patriarch Maxim had been nominated by the Communist Party and had ruled the Church according to its policy and contrary to canon.

47. The new Act provided, inter alia, for the ex lege recognition of the Bulgarian Orthodox Church. It also introduced a provision which stated that the Church "is headed by the Holy Synod and is represented by the Bulgarian Patriarch ...". The Act prohibited more than one denomination carrying the same name and stated, in its transitional provisions, that persons who had seceded from a registered religious institution were not entitled to use its name or assets (see for more details paragraphs 70-74 below).

48. It is unclear whether the representation of the Church has been recorded (вписано) in the public register at the Sofia City Court. The Government's position, supported by a statement issued by the Register Department of the Sofia City Court on 24 July 2007, appears to be that no such recording was necessary and that it has not been done. No reference was made in this statement to section 18 of the 2002 Act and the fact that the Supreme Court of Cassation had stated that the recording requirement contained in that provision applied to the Bulgarian Orthodox Church (see paragraph 74 below). Contradictory information as regards the recording of the Church is contained in a publication submitted by the applicants. According to one statement contained in that publication, such recording has been made, apparently indicating Patriarch Maxim as the Church's representative, on the basis of an "expert opinion by the Directorate of Religious Denominations attached to the Council of Ministers". According to a report by the President of the Register Department of the Sofia City Court contained in the same publication, the Bulgarian Orthodox Church has not been entered in the register.

2. The applicant organisation's attempts to obtain recognition under the new legal regime

49. On an unspecified date in 2003 the applicant organisation applied to the Sofia City Court for the registration of its local organisation in Sofia. The request was made by Metropolitan Inokentiy, who stated that he headed and represented the Holy Synod and the Bulgarian Orthodox Church.

50. On 23 September 2003 the Sofia City Court rejected the request. The court noted that registration could only be granted if requested by the person representing the Church. In accordance with section 10 of the 2002 Act, the Church was presided over by its Patriarch. The court further stated that the fact that the Bulgarian Patriarch was Maxim was "publicly known and internationally recognised". The opinion of five judges of the Constitutional Court in a judgment of 15 July 2003 allegedly supported that view (see paragraphs 75-79 below). On that basis the court declared the request inadmissible as it had not been submitted by Patriarch Maxim.

51. On appeal, the Sofia City Court's judgment was upheld by the Sofia Court of Appeal on 4 November 2003. In these proceedings, the Sofia City Court sought the opinion of the Directorate of Religious Denominations attached to the Council of Ministers on the situation in the Church but noted in its judgment that it was not bound to follow the opinion of the executive branch. In its judgment, the Court of Appeal noted that the applicant organisation had not submitted a copy of the statute of the Church and had not proved that Metropolitan Inokentiy represented it. In particular, the judgments of the Supreme Court of 1992 (see paragraph 18 above), relied upon by the applicant organisation, did not prove the relevant facts.

52. The final decision was that of the Supreme Court of Cassation of 8 January 2004. The Supreme Court of Cassation upheld the lower courts' reasoning and stated that the request was inadmissible in the absence of proof about the leadership of the Church and its representatives.

53. The attempts of the applicant organisation to achieve recognition of its local church councils under the new Act were refused in most cases for the same reason. In its judgment of 20 October 2003 judgment (in case no. 258/2003) refusing such a request, the Veliko Tarnovo Court of Appeal stated that Metropolitan Inokentiy had not submitted proof about the identity of the head of the Church, as recorded at the Sofia City Court under section 18 of the Act, and could not, therefore, act on behalf of the Church. Also, "it was publicly known that the Bulgarian Orthodox Church had a Patriarch" and the court could not deal with the question whether the Patriarch's nomination in 1971 had been lawful.

54. In at least two regional courts, however, the applicant organisation obtained decisions registering its local church councils – in the Dobrich Regional Court by two decisions of 22 May 2003 and in the Blagoevgrad Regional Court by several decisions of 30 September 2003. The courts apparently accepted that the applicant organisation represented the Church.

3. Dismissal of religious ministers associated with the applicant organisation and their eviction from places of worship and other buildings

55. During the relevant period some religious ministers who associated with the applicant organisation decided to return under the leadership of Patriarch Maxim. In respect of those who did not do so, in 2003 and on subsequent occasions the leadership of the Bulgarian Orthodox Church presided over by Patriarch Maxim issued decisions terminating their functions as religious ministers. Some of the ousted ministers unsuccessfully challenged their dismissal before the civil courts.

56. On an unspecified date the Church, as represented by Patriarch Maxim, invited the applicant organisation to vacate all churches and religious buildings it controlled. On 2 July 2004 a complaint to the prosecution authorities was filed, in which Patriarch Maxim requested them to carry out an inquiry and, where appropriate, institute criminal proceedings against Metropolitan Inokentiy and his supporters. He also requested, accordingly, the search and seizure of seals and other belongings, as well as the institution of civil proceedings on behalf of the Church.

57. On an unspecified date in July 2004 the Chief Public Prosecutor's Office instructed local prosecutors to assist the Church in recovering its property. On 19 and 20 July 2004 local prosecutors throughout the country issued orders for the eviction of persons "unlawfully occupying" churches and religious institutions.

58. The text of all those decisions was almost identical as, apparently, it had been copied from the instructions given by the Chief Public Prosecutor's Office. The prosecutors noted that the Religious Denominations Act 2002 did not allow the existence of more than one religious denomination bearing the same name and prohibited the use of the name and property of a religious denomination by persons who had seceded from it. The prosecutors further observed that the courts had rejected the applicant organisation's request for registration in Sofia and that its representatives in local parishes had been invited to leave voluntarily the premises they occupied. The prosecutors concluded that the persons associated with the applicant organisation unlawfully prevented the legitimate religious ministers appointed by the Church from performing their duties. For these reasons police evictions were ordered.

59. On 21 July 2004 early in the morning the police blocked more than fifty churches and monasteries in the country, evicted the religious ministers and staff who identified themselves with the applicant organisation and transferred the possession of the buildings to representatives of the other leadership. The applicant organisation submits that among those buildings there were several new churches, built entirely under its leadership.

60. Some of the ousted religious ministers sought the assistance of the prosecuting authorities against the forceful evictions. Their requests were refused in decisions stating that the persons who had entered into possession of the disputed buildings were legitimate representatives of the Bulgarian Orthodox Church, to which the buildings belonged.

61. The six individual applicants were evicted on 21 July 2004 from the church of St Paraskeva in Sofia.

4. Other developments

62. In 2005 criminal proceedings were opened against Metropolitan Inokentiy and Metropolitan Gavrail, who belonged to the applicant organisation, for usurping the functions of religious ministers, contrary to Article 274 of the Criminal Code.

63. On 24 November 2006 the Sofia District Court acquitted Metropolitan Inokentiy. The prosecutor appealed. In a final judgment of 11 July 2007 the Sofia City Court upheld the acquittal.

Metropolitan Gavrail was also acquitted, by a judgment of 20 February 2007 of the Blagoevgrad Regional Court.

64. The reasoning of the courts in the above two cases was essentially identical. They noted that since 1992 the Bulgarian Orthodox Church had been divided and that after 1996 neither Patriarch Maxim nor Patriarch Pimen or his successor had been lawfully registered as the head of the Church. Furthermore, Metropolitan Inokentiy and Metropolitan Gavrail had been registered, prior to the entry into force of the Religious Denominations Act 2002, as leaders of the respective local divisions of the Church, the Sofia Eparchy and the Nevrokop Eparchy. In these circumstances the accused persons had been entitled to act as religious ministers and had done so in the belief that they were lawfully exercising their function. It followed that they had not committed the offence under Article 274 of the Criminal Code.

(Omissis)

THE LAW

I. SCOPE OF THE CASE

82. The Court notes that in their submissions the parties relied, among other things, on arguments concerning the eviction in July 2004 of hundreds of clergy members and believers associated with the applicant organisation from a number of churches, monasteries and other buildings. Some of those facts are the subject matter of other applications submitted to the Court by individuals alleging violations of their Convention rights as a result of the same events as those at issue in the present case.

83. The Court will examine all relevant information submitted by the parties but the scope of the present case is limited to the complaints submitted by the applicant organisation, the Holy Synod of the Bulgarian Orthodox Church presided over by Metropolitan Inokentiy, and the six individual applicants listed in paragraph 3 above.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION

84. The applicants complained that in 2003 and the following years the State had interfered in an arbitrary fashion in the internal dispute in the Bulgarian Orthodox Church with the aim of forcing all clergy and believers under the leadership of the person favoured by the authorities, Patriarch Maxim. They relied on Article 9 of the Convention, which reads as follows:

(Omissis)

A. *The parties' general submissions*

1. *The applicants*

85. The applicants stated that the Religious Denominations Act 2002 in itself constituted an arbitrary interference with their rights under Article 9 of the Convention. They characterised as misleading and inappropriate the Government's argument that the new legal regime resembled the rules governing the status of the predominant religions in other European countries, such as Denmark and Italy. The crucial difference in the present case was, in the applicants' view, that the *ex lege* recognition of the Bulgarian Orthodox Church had been introduced in the Religious Denominations Act 2002 in the context of an ongoing dispute between two leaderships and had, moreover, been aimed at putting an end to this dispute by favouring one of the two leaderships to the exclusion of the other. The applicants referred to the Court's case-law, according to which the use of legislation and decrees to place a religious community under a single leadership and the removal of the opposing group from places of worship or other property constituted arbitrary State interference with the internal organisation of the religious community. The applicants considered that the heavy-handedness and discriminatory intent of the Bulgarian Government in the present case not only mirrored their approach criticised by the Court in *Hasan and Chaush v. Bulgaria* ([GC], no. 30985/96, ECHR 2000-XI), but far surpassed it in gravity.

86. The applicants stressed that the Government's suggestion that they should register as a new religious denomination was no answer to their grievances. The present case did not concern a refusal to register a new religious group but a State interference in an internal dispute within an existing religious denomination. The Government had misleadingly tried to represent the applicant organisation as usurpers of Church property, but omitted important facts such as the fact that the leaders and religious ministers of the applicant organisation had always been part of the Bulgarian Orthodox Church and of its leadership, some of them for decades. Furthermore, many believers did recognise the applicant organisation as the

legitimate leadership of the Bulgarian Orthodox Church. Instead of helping the two wings in the Bulgarian Orthodox Church to coexist peacefully, the authorities had decided to remove one of them and give its full support to the other.

87. The applicants also submitted that a number of provisions of the Religious Denominations Act 2002 were vague and that the authorities' refusal to recognise the applicant organisation was arbitrary. The grave deficiencies of the Act had been noted by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe in its Resolution 1390 (2004). In particular, since the Act provided that the leadership of the Bulgarian Orthodox Church did not need to register, it was unclear on what basis the authorities had determined in 2004 that Patriarch Maxim and not Metropolitan Inokentiy represented the Bulgarian Orthodox Church.

88. The applicants further stated that the authorities aimed to destroy the applicant organisation by, among other means, depriving it of any property.

2. The Government

89. The Government submitted that there had been no State interference with the applicants' rights under Article 9, interpreted alone and in the light of Article 11 of the Convention.

90. In particular, the Religious Denominations Act 2002, which provided that the Bulgarian Orthodox Church, unlike all other religious denominations, did not need to register with the Directorate and thus was subject to a special legal regime, was based on the existing similar legal solutions in a number of European countries, such as, for example, Denmark and Italy.

91. The 2002 Act did not in any way inhibit the free formation and activities of religious communities. The applicants were free to found a religious organisation and obtain legal personality by registering with the Directorate or, if they so wished, to function as an unregistered group. The applicants had never sought registration under the 2002 Act.

92. It was clear – in the Government's view – that what the applicants were seeking was not the free exercise of their religion but administrative control over an existing religious denomination and its property. However, in the Government's view, the question of who was the leader of the Bulgarian Orthodox Church was not a human rights issue; it was an issue of religious canon and thus fell outside the Court's control.

93. In so far as the applicants drew parallels with the case of Hasan and Chaush (cited above), the case at hand was different in that the canons of the Orthodox Church provided that the Patriarch was elected for life. The traditional canons did not allow challenges to his legitimacy. Patriarch Maxim was therefore the legitimate and internationally recognised Bulgarian Patriarch and would continue to hold this title until the end of his life. By recognising that fact the State had not interfered with the internal affairs of the religious community. To accept the contrary would be tantamount to considering that by recognising the Pope as head of the Roman Catholic Church, the member States of the Council of Europe interfered with the rights of believers who did not recognise his leadership.

94. As regards the events of July 2004, the Government stated that the prosecuting authorities and the police had assisted the Bulgarian Orthodox Church in recovering its property, which had been unlawfully occupied by persons associated with the applicant organisation. In 1992 and the following years the applicant organisation had gained control over Church buildings through arbitrary and unlawful acts and it was necessary to restore legality. In accordance with the Religious Denominations Act 2002, the head of the Bulgarian Orthodox Church was its Patriarch. For the prosecuting authorities it had been clear that Maxim was the Patriarch. The Church had sought the help of the public authorities to enable its ministers to take effective control of the Church's property. Had the authorities refused assistance, they would have become liable for a failure to abide by their positive obligations under Article 9 of the Convention to secure the peaceful enjoyment of religious freedoms by the followers of the Bulgarian Orthodox Church. The applicants were free to practise their religion, in private or in public, by opening their own places of worship but could not lay claim to the property of the Church. Indeed, the events of July 2004 illustrated the fact that the applicants' struggle was not about freedom of religion – which they enjoyed – but about control over property.

95. Finally, in the Government's view, Article 9 did not enshrine a duty for the State to secure a right of dissent within a religious organisation. The State authorities' duties under the Convention in respect of a member of a religious denomination who did not accept the religious leadership was limited to securing him or her a right to leave the organisation.

3. The third party

96. The third party made submissions on the history of the Bulgarian Orthodox Church and the leadership dispute since 1989. They stated, among other things, that the Bulgarian Orthodox Church was

an ecumenical church administered by the Holy Synod. In accordance with its statute, working against the unity of the Church was an offence punishable by excommunication and anathema.

97. Patriarch Maxim had been validly elected in 1971 and had been recognised worldwide as the head of the Bulgarian Orthodox Church, including by the Ecumenical Patriarch Bartholomew and all Orthodox Churches. Moreover, all Orthodox Churches had condemned the efforts of the applicants to divide the orthodox believers in Bulgaria and had expressed their support for the Bulgarian Orthodox Church presided over by Patriarch Maxim.

98. The third party further submitted that the applicant organisation had been the product of direct State interference in the internal affairs of the Bulgarian Orthodox Church, between 1992 and 2002. As had been noted by human rights groups, in 1992 “the new Government [had] sought to remove ... a number of clergy in different religions, including the head of the Orthodox Church ... [on] suspicion that these clergy [had not followed] the Government policy, or [because] they [had] occupied official positions that government supporters [had] had aspirations to obtain” (Bulgarian Helsinki Committee, annual report 1991/92). Following the Government’s decision of 1992, offices and churches had been occupied illegally by the “alternative Synod” (the applicant organisation). Also, the Chief Public Prosecutor until 1999 and the mayor of Sofia until 2002 had actively encouraged and assisted the applicant organisation. However, the courts had resisted the efforts of the applicants to obtain full control over the Church.

99. In the submission of the third party, against this background, the events of 2003 and 2004 had been nothing more than restoration of law and justice. The Church had had no choice but to seek the assistance of the prosecuting authorities in recovering its property that was unlawfully occupied by others.

B. The Court’s assessment

1. Whether the events complained of fall to be examined under Article 9

100. The Government and the third party expressed doubts as to whether the case was about freedom of religion. They alleged that the applicants’ concern was not the practice of religion but their ambition to control property and gain power to administer the Bulgarian Orthodox Church. The Government also stated that it was not the Court’s role to decide who the legitimate leader of the Bulgarian Orthodox Church was and expressed the view that for that reason the case did not concern human rights.

101. The applicants reiterated that they were complaining about arbitrary State interference in the Church’s internal leadership dispute.

102. The Court observes that the events complained of concern State action which, in the context of an ongoing dispute between two groups claiming leadership of the Bulgarian Orthodox Church, had the effect of terminating the autonomous existence of one of the two opposing groups and providing the other group with exclusive representative power and control over the affairs of the whole religious community (see paragraphs 42-46 and 70-74 above). These events, which included police eviction of hundreds of clergy and believers from their temples, affected adversely not only the religious leaders but also the Christian Orthodox believers and their community as a whole (see paragraphs 56-61 above). The Court considers that in principle such events fall to be examined under Article 9 of the Convention, the provision protecting freedom of religion.

103. It is true that the conflict in the Bulgarian Orthodox Church was not about divergent religious beliefs and practices but mainly about the choice of leadership (see paragraphs 14-41 above). As the Court has noted in previous cases, however, the personality of the religious leaders is of importance to the members of the religious community. Participation in the organisational life of the community is a manifestation of one’s religion, protected by Article 9 of the Convention. For these reasons, the Court has held that under Article 9 of the Convention, interpreted in the light of Article 11, the right of believers to freedom of religion encompasses the expectation that the community will be allowed to function free from arbitrary State intervention in its organisation. The autonomous existence of religious communities is indispensable for pluralism in a democratic society and is thus an issue at the very heart of the protection which Article 9 of the Convention affords. Were the organisational life of the community not protected by Article 9 of the Convention, all other aspects of the individual’s freedom of religion would become vulnerable (see *Hasan and Chaush* (cited above), § 62, and *Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova*, no. 45701/99, § 118, ECHR 2001-XII).

104. The Court finds, therefore, that the State actions complained of – which concerned the leadership and organisation of the Christian Orthodox community in Bulgaria – must be examined under Article 9. The Court’s task is to examine whether the enactment of the 2002 Act and its implementation constituted, as alleged by the applicants, an unlawful and unjustified State interference with the internal

organisation of the Bulgarian Orthodox Church and the applicants' rights under Article 9 of the Convention. It is certainly not the Court's task to determine the canonical legitimacy of Church leaders.

2. *Whether there has been State interference*

105. Despite the nature and effects of the State action complained of (see paragraph 102 above), the Government averred that there had not been State interference. They relied on two main points, which the Court will address below.

(a) Whether the State did nothing more than recognising the leadership that was legitimate under canon law

106. The Government stated that the enactment of the 2002 Act and its implementation amounted to nothing more than recognition of the leadership of the Church, as determined by its own canons. Those canons enshrined the unity of the Church and prohibited alternative leaderships and divisions in organisational or property matters. In the Government's view the recognition of the canonical leadership of the Church by the State was an act of respect for its autonomy and canons, not interference with them. The third party was of the same opinion. The applicants disagreed (see paragraphs 86-99 above).

107. In the Court's view, the Government's argument fails to take into account the fact that the impugned State actions were undertaken in conditions involving genuinely deep division and incompatible claims to legitimacy by two opposing groups of leaders of the Christian Orthodox community in Bulgaria, each supported by decisions of separate Church conventions. Moreover, the State actions complained of were not limited simply to recognition. They included legislation passed with the aim of restoring the unity of the Church and sweeping measures throughout the country enforced by the prosecuting authorities against a large group of clergy members who were seen as their religious leaders by part of the clergy and believers belonging to the Christian Orthodox community in Bulgaria (see paragraphs 42-64 above).

108. The present case is thus different from the case of *Kohn v. Germany* ((dec.), no. 47021/99, 23 March 2000), in which the domestic civil courts merely took note of a decision of the religious community's competent adjudication body, which had dealt with an internal dispute about one of its local representatives.

109. In the case at hand the Church conventions which supported the two rival leaderships were each attended by hundreds of representatives of local parishes and other clergy and believers (see paragraphs 23, 35 and 37 above). At the relevant time, therefore, the question of which leadership was canonical was in dispute within the religious community itself and there was no authoritative decision by the community settling this dispute. Despite these realities, the 2002 Act declared the *ex lege* recognition of the Bulgarian Orthodox Church as a single legal person led by a single leadership and forced the religious community under one of the two existing leaderships (see paragraphs 42-48 and 70-74 above). The authorities thus took sides in an unsettled controversy deeply dividing the religious community.

110. The above is sufficient, in the Court's view, for it to conclude that, contrary to the Government's submission, the authorities' involvement was not limited to mere recognition of the existence of the Church's leadership. The respondent Government's remaining arguments in support of their view that Patriarch Maxim was the canonical leader of the Church concern the justification for and proportionality of this intervention and will be examined by the Court under that head.

(b) Significance of the fact that the applicants are free to practise their religion and found a new church

111. The Court observes that the applicant organisation and the individual applicants are not prevented from founding and registering a new religious organisation and engaging in worship, teaching or other religious activities. It would be sufficient for the applicants to agree to register and act under a different name from that of the Bulgarian Orthodox Church. Although such registration would not help them recover the buildings they were evicted from, it would allow them to build new churches.

112. As the applicants rightly pointed out, however, the present case is not about a refusal to register a new religious group bearing a name identical to an existing one but about State action to "resolve" a leadership dispute in a divided religious community by assisting one of the opposing groups to gain full control, to the exclusion of the rival group. It is obvious that but for the State actions complained of, the applicants would have continued to administer autonomously the affairs of the part of the Christian Orthodox community in Bulgaria which recognised the applicant organisation as its leadership.

113. Therefore, the possibility for the applicants to found a new religious organisation, while it may be relevant in the assessment of proportionality, cannot lead to the conclusion that there was no State interference with the internal organisation of the Bulgarian Orthodox Church.

(c) Conclusion as regards the existence of State interference

114. The Court concludes that the actions complained of constituted State interference with the internal organisation of the Bulgarian Orthodox Church and, therefore, with the rights of the applicant organisation and the individual applicants under Article 9 of the Convention, interpreted in the light of Article 11.

115. Such an interference entails a violation of the Convention unless it is prescribed by law and necessary in a democratic society in pursuance of a legitimate aim (see *Cha'are Shalom Ve Tsedek v. France* [GC], no. 27417/95, §§ 75 and 84, ECHR 2000-VII).

3. Lawfulness

116. The interference with the applicants' rights was based on a legislative act – the 2002 Act – and effected through judicial decisions and prosecutors' orders (see paragraphs 42-64 above).

117. The Court considers that the question whether this legal basis met the Convention requirements of lawfulness, in the sense of compliance with the principles of rule of law and freedom from arbitrariness, must be examined in the context of the main issue in the present case – whether or not the impugned interference pursued a legitimate aim and could be considered necessary in a democratic society for the achievement of such aim. This approach is not unusual, in particular, in cases concerning complex situations arising in the unique conditions of transition from a totalitarian State to democracy and the rule of law (see a similar approach in *Supreme Holy Council of the Muslim Community v. Bulgaria*, no. 39023/97, § 90, 16 December 2004, and *Svyato-Mykhaylivska Parafiya v. Ukraine*, no. 77703/01, § 131, 14 June 2007).

4. Legitimate aim, proportionality and necessity in a democratic society

(a) General principles

118. The Court refers to its settled case-law to the effect that, as enshrined in Article 9, freedom of thought, conscience and religion is one of the foundations of a “democratic society” within the meaning of the Convention. It is of central importance to believers, but also a precious asset for atheists, agnostics, sceptics and the unconcerned. The pluralism indissociable from a democratic society depends on it (see *Church of Scientology Moscow v. Russia*, no. 18147/02, § 71, 5 April 2007).

119. States enjoy a wide margin of appreciation in the particularly delicate area of their relations with religious communities (see *Cha'are Shalom Ve Tsedek*, cited above, § 84). While it may be necessary for the State to take action to reconcile the interests of the various religions and religious groups that coexist in a democratic society, the State has a duty to remain neutral and impartial in exercising its regulatory power and in its relations with the various religions, denominations and groups within them. What is at stake here is the preservation of pluralism and the proper functioning of democracy (see *Kokkinakis v. Greece*, judgment of 25 May 1993, Series A no. 260-A, p.18, § 33; *Metropolitan Church of Bessarabia and Others*, cited above, § 123; and *Hasan and Chaush*, cited above, § 78).

120. The State's duty of neutrality and impartiality, as defined in the Court's case-law, is incompatible with any power on the State's part to assess the legitimacy of religious beliefs. Furthermore, in democratic societies the State does not need to take measures to ensure that religious communities remain or are brought under a unified leadership. The role of the authorities in a situation of conflict between or within religious groups is not to remove the cause of tension by eliminating pluralism, but to ensure that the competing groups tolerate each other. State measures favouring a particular leader of a divided religious community or seeking to compel the community, or part of it, to place itself under a single leadership against its will would constitute an infringement of the freedom of religion (see *Serif v. Greece*, no. 38178/97, §§ 49, 52 and 53, ECHR 1999-IX; *Hasan and Chaush*, cited above, §§ 62 and 78; *Metropolitan Church of Bessarabia and Others*, cited above, §§ 118 and 123; and *Supreme Holy Council of the Muslim Community*, cited above, § 96).

121. As has been stated many times in the Court's judgments, not only is political democracy a fundamental feature of the European public order but the Convention was designed to promote and maintain the ideals and values of a democratic society. By virtue of the wording of the second paragraphs of Articles 8, 9, 10 and 11 of the Convention, the only necessity capable of justifying an interference with any of the rights enshrined in those Articles is one that may claim to spring from “democratic society” (see *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* [GC], nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98, §§ 86-89, ECHR 2003-II).

(b) Application of those principles in the present case

122. The Court accepts that one of the aims of the 2002 Act, taken as a whole, was to improve the legal regulation of religious denominations. Such improvement had long been overdue (see *Hasan and Chaush*, cited above, § 86) and its realisation was undoubtedly in the public interest.

123. The more specific question whether the same could be said about those provisions of the Act which resulted in the impugned interference in the organisation of the Bulgarian Orthodox Church is inseparable from the issue of necessity and proportionality in a democratic society and the Court will examine those points together.

124. The Court observes that the Government advanced several arguments in support of their position that the interference with the applicant's rights pursued a legitimate aim and was necessary in a democratic society and proportionate. The Court will analyse these arguments below.

(i) Necessity to restore legality

125. The Court has examined carefully the voluminous material submitted by the parties, including detailed and documented information about the history of the division in the Bulgarian Orthodox Church. It has also had regard to facts about the divisions in the Muslim religious community in Bulgaria and the Bulgarian authorities' interference in the organisation of that community in the 1990s, in so far as they are relevant to the present case (see the above-cited cases of *Hasan and Chaush* and *Supreme Holy Council of the Muslim Community*).

126. On this basis, the Court notes that the history of State intervention in the management and organisation of religious communities in Bulgaria dates back decades. Religious freedoms were reduced to a minimum during the communist period and the leaderships of religious communities, including the Bulgarian Orthodox Church, were nominated and controlled by the Communist Party and the State authorities (see paragraphs 9-13 above).

127. The democratic changes after 1989 led to significant reforms which secured the enjoyment of many aspects of freedom of thought, conscience and religion. The Court finds it established, however, that even after the Convention's entry into force in respect of Bulgaria in 1992 a practice of State interference in the internal organisation of the country's two main religious communities, the Christian Orthodox and the Muslim communities, continued, albeit in a different form. Such interference materialised, in particular, following changes of government. Where new parliamentary majorities were formed after elections, the new governments often took action to ensure that the largest religious communities in the country were placed under the control of religious leaders loyal to them. Furthermore, the courts' practice on the application of the 1949 Act was contradictory (see paragraphs 14-48 and 69 above and the above-cited cases of *Hasan and Chaush* and *Supreme Holy Council of the Muslim Community*). The above background is relevant to the assessment of the events in the present case.

128. The Court notes that in 1992 the State authorities "ordered" the removal of Patriarch Maxim and attempted to provide legitimacy in law to an alternative leadership of the Church by leaders loyal to the government then in place. Although the Court is not called upon in the present case to determine whether these events violated Convention rights, it observes that they constituted State intervention to replace leaders of a religious community and were unlawful under domestic law as being contrary to Articles 13 and 37 of the Bulgarian Constitution, as interpreted by the Constitutional Court. Indeed, that was the opinion of the Bulgarian Supreme Court (see paragraphs 16-18 and 65 above).

129. It is also true that some of the temples and other Church property which were under the control of the applicant organisation until their eviction had been acquired with the assistance of the police and prosecutors on an unclear legal basis. Furthermore, the applicants were unable to disprove the Government's and the third party's assertion that in some instances adherents to the applicant organisation had gained possession of buildings through unlawful and arbitrary acts, including by force (see paragraphs 20, 94 and 98 above).

130. Another relevant consideration was the fact that the ongoing dispute in the Church was a source of friction between the opposing groups and generated legal uncertainty. In particular, each of the rival leaderships endeavoured to obtain control over places of worship and Church assets and it was often difficult to ascertain the representatives of parishes. A number of judicial decisions concerning the Church's leaderships and their representative powers had been issued over the years, some of them contradictory. All this engendered difficulties not only within the religious community but also for persons and institutions entering into relations with the Church (see paragraphs 14-41 above).

131. Having regard to the above, and taking into consideration the margin of appreciation enjoyed by the national authorities in the area of their relations with religious communities, the Court accepts that in 2002 the Bulgarian authorities had legitimate reasons to consider some form of action with the aim of

helping to overcome the conflict in the Church, if possible, or limiting its negative effect on public order and legal certainty.

132. The issue before the Court is, however, whether the concrete measures chosen by the authorities could be accepted as lawful and necessary in a democratic society and, in particular, whether those measures were proportionate and struck a fair balance between the declared aim of securing legality and the rights of the individuals and organisations concerned.

133. The Government's main argument on this point was that the applicants were in reality persons who had tried to usurp power in the Bulgarian Orthodox Church and that, therefore, the measures against them, including their eviction from Church property, had been necessary in order to restore legality. The third party agreed (see paragraphs 86-100 above).

134. The Court cannot accept the view that the applicants were nothing more than persons occupying churches unlawfully. The facts demonstrate convincingly that after 1989 genuine dissent and divisions emerged in the Church, which resulted in part of the Church's clergy and believers no longer being willing to accept Maxim as Patriarch, in particular because of his appointment by the Communist Party in 1971 and his role during the communist period. There is no doubt that many believers came to adopt the view that a person appointed by the Communist Party could not claim legitimacy as the canonical Patriarch. This led to believers, church councils and senior clergy members throughout the country accepting the applicant organisation as the legitimate leadership of the Church. As a result, a number of church councils and clergy members in charge of temples and other Church property became associated with the applicant organisation and the latter thus obtained control over certain Church assets without any arbitrary or unlawful State involvement. The applicant organisation's leaders, in particular Pimen, who was proclaimed Patriarch, were nominated by Church conventions attended by a significant number of clergy and believers (see paragraphs 14-39 above).

135. It is true that the leaders of the applicant organisation had never been validly registered, under the legal regime before 1 January 2003, as the officially recognised national leadership of the Bulgarian Orthodox Church. It is unclear, however, whether Patriarch Maxim himself had ever been validly registered (see paragraphs 13, 22, 26-29 and 40 above). In any event, the parties did not dispute that at the relevant time the system of registrations at the Directorate of Religious Denominations had been highly influenced by political considerations, and the Court has so held in previous cases against Bulgaria (see the above-cited cases of Hasan and Chaush and Supreme Holy Council of the Muslim Community).

136. While it is very likely that but for the unlawful State acts of 1992 the applicants would have probably gained less influence and would have obtained control over fewer temples, it is nonetheless established that the division in the Church was genuine and had deep roots (see paragraphs 12 and 14-37 above).

137. It is not the Court's task, and indeed it is not the task of any authority outside the Bulgarian Christian Orthodox community and its institutions, to assess the validity under canon law of the opposing claims to legitimacy made by the rival leaderships. In the examination of the events under the Convention, however, the relevant fact is that by 2002, when the State authorities undertook the impugned action to "unite" the Church, it had been de facto and genuinely divided for more than ten years and had two rival leaderships, each of them considering, on the basis of arguments which were not frivolous or untenable, that the other leadership was not canonical.

138. In such conditions, the legitimate aim of remedying the injustices inflicted by the unlawful acts of 1992 and the following years, could not warrant the use of State power, in 2003, 2004 and afterwards, to take sweeping measures, imposing a return to the status quo ante against the will of a part of the religious community.

139. In the Court's opinion, in the circumstances that obtained in the Bulgarian Orthodox Church in 2002 and the following years, Article 9 of the Convention imposed on the State authorities a duty of neutrality. The need to restore legality, relied upon by the Government, could only justify neutral measures ensuring legal certainty and foreseeable procedures for the settling of disputes. In the present case, however, the State authorities went far beyond the restoration of justice and undertook actions directly forcing the community under one of the two rival leaderships and suppressing the other (see paragraphs 42-64 above). Such measures must be regarded as disproportionate.

140. The Court observes, in addition, that the police eviction of hundreds of clergy and believers from their temples, ordered by prosecutors in July 2004, constituted an intervention by the prosecutors and the police in a private law dispute which should have been examined by the courts, not by prosecutors (see paragraphs 56-61 above). The Court recalls in this respect that it has criticised the Bulgarian prosecutors for unlawful intervention in private matters (see *Zlínasat, spol. s r.o., v. Bulgaria*, no. 57785/00, §§ 97-101, 15 June 2006). The Government failed to convince the Court that the evictions in the present case had sound legal basis. They were, furthermore, in contradiction with the Bulgarian Constitution which clearly and unconditionally enshrines the separation of State and religion and, as

emphasised by the Constitutional Court in 1992, prohibits State intervention in the organisation of religious communities (see paragraphs 65 and 66 above). However, if the authorities' aimed at restoring legality, that could only be achieved by lawful means.

141. The Government pointed out that the Convention does not enshrine a right of dissent within a religious community, it being sufficient that dissenters should be free to leave the community. In the Court's view, while that is undoubtedly so (see *Bror Spetz and Others v. Sweden*, no. 12356/86, Commission decision of 8 September 1988, Decisions and Reports 57), the Government's argument is flawed as it confuses alleged positive State duties to protect dissenters against acts and decisions of the religious community with State action favouring one of the two opposing groups in a divided religious community. While it is true that the secession of a dissenting group from the religious community may prompt civil-law consequences decided by the authorities (see *Griechische Kirchengemeinde München und Bayern E.V. v. Germany* (dec.), no. 52336/99, 18 September 2007), the fact that the Convention does not guarantee a right of dissent within a religious community does not mean that it gives unfettered discretion to the authorities to take sides in an intra-religious dispute and use State power to suppress one of the opposing groups in the dispute.

142. In sum, the Court finds that the need to remedy the unlawful acts of 1992 and the following years cannot justify, in a democratic society, the sweeping use of State power and the unlawful acts that occurred in the present case, namely the suppression of the applicants' activities as an alternative leadership within the Church and their expulsion from temples, monasteries and other Church premises.

(ii) Importance for the Bulgarian nation to restore the unity of the Bulgarian Orthodox Church

143. The Government's and the third party's submissions were apparently based on the view that the unity of the Bulgarian Orthodox Church was an important national goal of historical significance, with ramifications affecting the very fabric of the Bulgarian nation and its cultural identity. The Government believed that these considerations justified the impugned interference with the applicants' rights.

144. The applicants agreed with the Government about the importance of Church unity but considered that the authorities should not have imposed "unity" on them by force, under the leadership of Patriarch Maxim.

145. In the Court's view, the fact that policies and actions interfering with fundamental rights have been undertaken in the pursuit of goals viewed as being of primary national importance is relevant in the analysis of the interference's legitimate aim and proportionality but cannot be regarded as a justification in itself. The aims of the interference and the means for achieving them must be scrutinised for conformity with the Convention, which enshrines fundamental principles indispensable for the existence and functioning of the democratic societies that make up the Council of Europe.

146. The Court observes that the Bulgarian Constitution enshrines the separation between State and Church and, as interpreted by the Constitutional Court, prohibits intervention by the State authorities with the leadership and organisation of religious communities (see paragraphs 65 and 66 above). It is significant that as many as half of the members of the Constitutional Court found, in 2003, that the 2002 Act was unconstitutional as it violated the above-mentioned principles. Although the remaining half of the justices upheld the Act, it is nonetheless clear that in the highest court in Bulgaria there was no majority acceptance of the view – advanced by the Government in this case – that the aim of overcoming the divisions in the Bulgarian Orthodox Church could justify State intervention forcing the religious community to unite (see paragraphs 75-79 above).

147. Indeed, the present case is not about the desirability of finding a solution overcoming the divisions in the Church. It is about the fact that the authorities decided to impose a solution through legislative intervention and wide ranging actions eliminating the existence of one of the two opposing leaderships and forcing the believers under the leadership of Patriarch Maxim. The Court's case-law in this respect is clear: in democratic societies it is not for the State to take measures to ensure that religious communities remain or are brought under a unified leadership. State measures favouring a particular leader of a divided religious community or seeking to compel the community, or part of it, to place itself under a single leadership against its will would constitute an infringement of the freedom of religion (see the cases cited in paragraphs 119-122 above).

148. The Court firmly reiterates this principle in the present case. Pluralism, which is the basic fabric of democracy, is incompatible with State action forcing a religious community to unite under a single leadership. As the Court has stated in the context of Article 11 of the Convention – also relevant here – the fact that what was at issue touched on national symbols and national identity is not sufficient. The national authorities must display particular vigilance to ensure that national public opinion is not protected at the expense of the assertion of minority views, no matter how unpopular they may be (see *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, nos. 29221/95 and 29225/95,

§ 107, ECHR 2001-IX). The role of the authorities in a situation of conflict between or within religious groups is not to remove the cause of tension by eliminating pluralism, but to ensure that the competing groups tolerate each other (see the cases cited in paragraphs 119-122 above).

149. It follows that the unity of the Bulgarian Orthodox Church, while it is a matter of the utmost importance for its adherents and believers and for Bulgarian society in general, cannot justify State action imposing such unity by force in a deeply divided religious community.

(iii) Alleged justification on the basis that Patriarch Maxim was the canonical head of the Church

150. The Government submitted that the interference with the applicants' rights was necessary in a democratic society because the unity of the Bulgarian Orthodox Church was proclaimed by its canons and Patriarch Maxim was its legitimate head, whom the State authorities had to assist. The third party agreed. The applicants did not accept this argument.

151. As the Court has noted above, the measures against the applicants were not based on a binding decision by the religious community itself resolving the internal dispute (see paragraphs 42-64 above). In these circumstances, while it is true that many adherents of the Bulgarian Orthodox Church, as well as Christian Orthodox churches from other countries, considered Patriarch Maxim the canonical leader, it is highly significant that the Bulgarian Orthodox Church was deeply and genuinely divided and that the authorities proceeded to "resolve" the dispute without regard to the constitutional principle of State neutrality in religious matters and to the position of the other part of the religious community.

152. In particular, the Court notes that the Bulgarian courts which refused the applicant organisation's requests for registration after the entry into force of the 2002 Act relied on two main arguments: (i) the applicant organisation had not been recorded at the Sofia City Court as being the Church's leadership; and (ii) Patriarch Maxim was "publicly known and internationally recognised" as the head of the Bulgarian Orthodox Church (see paragraphs 50-53 above).

153. As regards the first argument, the Court observes that it is unclear whether the Sofia City Court, acting under section 18 of the 2002 Act, has recorded Patriarch Maxim as the person representing the Church. Even if it has, there was no clear basis for the Sofia City Court to identify the "valid" leadership of the Church, other than an "expert opinion" submitted to it by the Directorate of Religious Denominations attached to the Government (see paragraphs 48 and 74 above). If no such recording was made, there was, similarly, no clear basis for anyone to identify the legal representative of the Church. That was so because the 2002 Act introduced the ex lege recognition of the Church as a body represented by a single leadership at a time when two leaderships claimed legitimacy and used two different versions of the Statute of the Church. Therefore, the courts' first argument – that Metropolitan Inokentiy had not been recorded as the representative of the Church – did not have sound legal basis and, moreover, may be seen as nothing more than a statement that the Government and the majority in Parliament did not consider him to be the canonical leader of the Church.

154. As to the second argument, the courts failed to explain the reasons why they considered irrelevant the fact that Patriarch Pimen and Metropolitan Inokentiy were also "publicly known" to a significant number of believers as the leaders of the Church, albeit probably less so than Patriarch Maxim.

155. In all circumstances, since in passing and implementing the 2002 Act the authorities disregarded the position of numerous Christian Orthodox believers in Bulgaria who supported the applicant organisation, the Court considers that the Government's purported aim of securing respect for the precepts of religious canon cannot justify, in a democratic society, the far-reaching action the State took to impose organisational unity by force on a deeply divided religious community.

(iv) Significance of the interference and quality of the law

156. As the Court has already noted, the State interfered in the internal organisation of the Bulgarian Orthodox Church through sweeping measures going as far as imposing on the divided religious community a single leadership and employing State power, including legislative prohibitions and police actions, to put an end to the activities of the alternative leadership, the applicant organisation.

157. The Court considers that the disproportionate nature of the interference complained of was exacerbated by the fact that it was effected through legal techniques of questionable quality, having regard to the Convention principles of the rule of law and clarity and foreseeability of the law. In particular, the Court notes that the impugned provisions of the 2002 Act were formulated with a false appearance of neutrality and that the courts and prosecuting authorities did not have clear basis to identify the "valid" leadership of the Church. Some domestic courts and the prosecuting authorities did so essentially on the basis of the views of the majority in Parliament and the Government that Patriarch Maxim was the sole legitimate representative of the Church (see paragraphs 42-53, 58 and 70-79 above). In the Court's view, the 2002 Act did not meet the Convention standards of quality of the law, in so far as its provisions disregarded the fact that the Bulgarian Orthodox Church was deeply divided and left open

to arbitrary interpretation the issue of legal representation of the Church (see paragraphs 48, 74 and 150-155 above). Moreover, although the *ex lege* recognition of the Church cannot be seen as incompatible with Article 9 in principle, its introduction in a time of deep division was tantamount to forcing the believers to accept a single leadership against their will. Those provisions of the 2002 Act – still in force – continue to generate legal uncertainty, as it can be seen from the contradictory judicial decisions that have been adopted and the events that have unfolded since the Act's entry into force (see paragraphs 42-48, 53, 54, 62-64, 70-79, 81 and 140-142 above).

158. In addition, as the Court found above, the massive evictions carried out in July 2004 by prosecutors' orders cannot be considered lawful, having regard to the provisions of the Bulgarian Constitution on freedom of religion, the lack of clear basis to identify the "valid" leadership of the Church and the fact that they purported to "resolve" private disputes, including about property, which fell under the jurisdiction of the courts (see paragraphs 56-61, 65, 66 and 140 above).

(v) Conclusion as regards legitimate aim, proportionality and necessity in a democratic society

159. The Court finds that while the leadership dispute in the Bulgarian Orthodox Church was a source of legitimate concern for the State authorities, their intervention was disproportionate. In particular, the pertinent provisions of the 2002 Act, which did not meet the Convention standard of quality of the law, and their implementation through sweeping measures forcing the community to unite under the leadership favoured by the Government went beyond any legitimate aim and interfered with the organisational autonomy of the Church and the applicants' rights under Article 9 of the Convention in a manner which cannot be accepted as lawful and necessary in a democratic society, despite the wide margin of appreciation left to the national authorities.

5. The Court's conclusion under Article 9

160. It follows that there has been a violation of Article 9 of the Convention, interpreted in the light of Article 11.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Holds that there has been a violation of Article 9 of the Convention in respect of all applicants;
2. Holds that there has been no violation of the rights of the six individual applicants under Article 6 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 1;
3. Holds that, in so far as the rights of the applicant organisation are concerned, no separate issues arise under Article 6 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 1;
4. Holds that there has been no violation of Article 13 of the Convention in respect of any of the applicants;
5. Holds that the question of the application of Article 41 is not ready for decision in so far as pecuniary and non-pecuniary damage is concerned;
accordingly,
 - (a) reserves the said question;
 - (b) invites the Government and the applicants to submit, within three months from the date on which the judgment becomes final in accordance with Article 44 § 2 of the Convention, their written observations on the matter and, in particular, to notify the Court of any agreement that they may reach;
 - (c) reserves the further procedure and delegates to the President of the Chamber the power to fix the same if need be;
6. Holds
 - (a) that in respect of costs and expenses the respondent State is to pay the applicants jointly (to the six individual applicants and Metropolitan Inokentiy as the representative of the applicant organisation), within three months from the date on which the judgment becomes final in accordance with Article 44 § 2 of the Convention, EUR 8,000 (eight thousand euros), plus any tax that may be chargeable to the applicants, to be converted into the national currency of the respondent State at the rate applicable at the date of settlement;
 - (b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amount at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;
7. Dismisses the remainder of the applicants' claim for costs and expenses.

(Omissis)

NOLAN AND K. C. RUSSIA⁸⁴
12 febbraio 2009 – Sez. I – Ric. 2512/04
Pres. Rozakis, Vajić, Kovler, Steiner, Hajiyeu, Spielmann, Jebens

* * *

Dispositivo:

- unanimità: violazione degli artt. 5.1, 5.5, 8 e 9; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo degli artt. 5.4, 14 in combinato disposto con l'art. 9
- 6 voti contro 1: violazione dell'art. 1 Prot. 7

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: Kovler

* * *

(Omissis)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

5. Mr Nolan and K. were born in 1967 and 2001 respectively and live in Tbilisi, Georgia. Mr Nolan is the father and sole custodial parent of K.

6. Since 1988 the applicant has been a member of the Unification Church (“the Church”), a spiritual movement founded by Mr Sun Myung Moon in 1954.

A. Legal status of the Unification Church in Russia

7. On 21 May 1991 the Unification Church was officially registered as a religious association in the Russian Socialist Federative Soviet Republic.

8. On 29 December 2000 the Ministry of Justice of the Russian Federation granted State re-registration to the Unification Church at federal level as a centralised religious organisation. It did so on the basis of an expert opinion from the Expert Council for Conducting State Expert Examinations in Religious Studies, which stated, inter alia, the following:

“In the Russian Federation neither the Unification Church nor its leaders have ever been held criminally liable. No violations of the federal law on freedom of conscience and religious associations on the part of the Unification Church or its various representatives have been established. Thus, (1) the Unification Church is a religious, non-commercial organisation and, accordingly, has the characteristics of a religious association within the meaning of section 6 § 1 of the federal law on freedom of conscience and religious associations; and (2) no indication of unlawful activities has been uncovered in its religious teachings and corresponding practice.”

B. The applicant's residence in Russia

9. In 1994 the Church invited the applicant to assist its activities in Russia. The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation granted the applicant leave to stay in Russia. His leave to stay was subsequently renewed by the Ministry on a yearly basis through invitations issued by the registered religious organisation of the Unification Church in Moscow and an associated social organisation in St Petersburg, the Family Federation for World Peace and Unification (FFWPU).

10. The applicant lived primarily in Rostov-on-Don in southern Russia, where he worked with local branches of the FFWPU and the Youth Federation for World Peace (YFWP). He explains that, while the Unification Church, the FFWPU and the YFWP and other associations operating in Russia maintain legal independence from one another, they cooperate with one another in pursuit of similar goals. According to the applicant, these organisations acknowledge their origin in the Unification

⁸⁴ *Fattispecie*: il ricorrente lamentava plurime violazioni dei propri diritti per essergli stato negato il rinnovo del permesso di soggiorno in ragione delle attività da lui svolte all'interno del movimento religioso di appartenenza.

Movement founded by Rev. Moon; their different titles and legal forms reflect the specific focus of their activities and the fact that the social organisations are open to members of other faiths.

11. On 21 May 1999 the FFWPU established a local organisation in Rostov. Since the applicant's host organisation in Russia was responsible for processing his residence registration with the police during the term of his stay, this was subsequently arranged through the Rostov FFWPU.

12. On 10 January 2000 the acting President of the Russian Federation amended, by Decree no. 24, the Concept of National Security of the Russian Federation, adopted in 1997. The relevant paragraph of Chapter IV, "Ensuring the National Security of the Russian Federation", was amended to read:

"Ensuring the national security of the Russian Federation also includes the protection of its ... spiritual and moral heritage ... the forming of a State policy in the field of spiritual and moral education of the population ... and also includes opposing the negative influence of foreign religious organisations and missionaries ..."

13. On 25 July 2000 the Promyshlenniy District Court of Stavropol, on an application by the acting Stavropol regional prosecutor, decided to dissolve the Stavropol regional branch of the FFWPU and ban its activities "irrespective of State registration" on the ground that it was "engaged in religious activities under the guise of a registered social organisation". On 25 October 2000 the Stavropol Regional Court upheld the judgment of 25 July 2000.

14. On 3 August 2000 the Rossiyskaya Gazeta newspaper ran an article on the Unification Church's activities in southern Russia which – according to the applicant – described in general terms the grounds subsequently endorsed by the Federal Security Service in favour of his expulsion. It was entitled "Caramels from Moon will drive to debility" («Гуцулочки» от Муна до маразма доведут):

"The prosecutor's office of the Stavropol Region has banned the activity of social organisations under the protection of which the Korean Moon ... was buying souls for \$500 a piece.

Once there were two public organisations registered by the Stavropol Department of Justice: the Youth Federation for World Peace (YFWP) and the Family Federation for World Peace and Unification (FFWPU). As it turned out, these so-called public movements preach one of the most dangerous religions of the past century...

Outwardly inoffensive 'pedlars' who sell or give away the 'New Families' newspaper and cheap caramels lure young men and women into Moon's family ... Young missionaries who were freely permitted to lecture to senior students at Stavropol schools introduced themselves as volunteers from the International Education Fund (IEF), [which is] one of Moon's many 'parishes' ...

The self-proclaimed lecturers had no documents authorising them to talk to students. To 'sweeten' the lectures, they distributed caramels. Later, a panel of experts from the Stavropol clinic for borderline states gave a negative appraisal of Gutsulka caramels that Moonies distributed to children and adults alike. As it turned out, an outwardly inoffensive caramel destroys the human being's energy-information profile. Simply speaking, such caramels with little-known inclusions – in some of them small holes are visible – facilitate the conversion of neophytes into zombies.

The contents of Moonies' lectures leave a strong aftertaste of debility. It is sufficient to read the briefing materials [prepared by] the IEF – an outline of the lecture on 'Preparation of a Secure Marriage'. Citation: 'The genitals belong to a spouse and they only serve their purpose in a marital relationship ... Until the marriage you are the guardian of your genitals for your future spouse ...'

After some time ... [a certain young man] was introduced to the head Moonie in the Northern Caucasus, Patrick Nolan. To the newcomers he was presented as an American professor who periodically came to them from Rostov-on-Don ...

In Russia, a mass of associations belong to the Moonie movement – professors, women and even mass-media employees, including cultural foundations and the aforementioned YFWP and FFWPU. All these socialites are preachers of the Unification Church. Meanwhile, as early as three years ago the [upper chamber of the Russian Parliament] declared the Unification Church a totalitarian sect and a destructive cult ...

At long last the prosecutor's office and the Federal Security Service of the Stavropol Region have started working on the Moonies. The regional prosecutor has filed an application ... for dissolution of the YFWP and banning of its activities. The same goes for the FFWPU ...

One question is still open: why does such a tenacious businessman as Rev. Moon spend [resources] on Russians? There are several theories. Not long ago... addresses were confiscated from one Moonie ... Among them – the address of an American, Patrick Nolan, who passes his time in Rostov, and two e-mail addresses of the CIA. Why shouldn't we imagine that Moon's aim ... is to catch our homeland in a spy net consisting of millions of agents – teachers, scholars, engineers, students and servicemen ...?" [italics as in the original]

15. On 26 June 2001 the applicant's leave to stay in Russia was renewed for another year by the Ministry of Foreign Affairs on the basis of an invitation from the FFWPU. As before, the applicant registered his residence with the police upon arrival in Rostov, through the Rostov branch of the FFWPU.

16. On 12 July 2001 the applicant's son, K., was born. On 2 October 2001 the applicant and his wife separated; the applicant's wife returned to the United States and the applicant retained sole custody of the child.

17. On 31 August 2001 the Kirovskiy District Court of Rostov-on-Don, on an application by the Rostov Department of Justice, decided to dissolve the Rostov FFWPU on the ground that it had failed to notify the registration authorities of the continuation of its activities for more than three consecutive years. According to the applicant, by that time the Rostov FFWPU had been incorporated for only two years and three months and had been issued with a new registration certificate by the Rostov Department of Justice just eight months previously, after undergoing re-registration. According to the judgment, the Rostov FFWPU was incorporated on 21 May 1998 or 21 May 1999, both dates being mentioned as the incorporation date. The hearing was held in the absence of both parties and the FFWPU learned of the decision after it had come into force on 17 September 2001, with no further right of appeal.

18. On 10 October 2001 the Rostov police summoned the applicant and demanded his passport. They added a stamp to the effect that his registration was "terminated", orally notifying him that the Rostov FFWPU had been dissolved by a court order.

19. Thereafter the applicant obtained registration with the police through other FFWPU branches, first in Novorossiysk and then in Krasnodar. His residence registration in Krasnodar was valid for the entire term of his leave to stay under his current visa, that is, until 19 June 2002.

C. The applicant's exclusion from Russia

1. Refusal of re-entry to Russia

20. On 19 May 2002 the applicant travelled to Cyprus. His son stayed in Russia with his nanny.

21. At 11 p.m. on 2 June 2002 the applicant arrived at Sheremetyevo-1 Airport in Moscow on a flight from Cyprus. When he reached the passport control booth, two officers – one male and the other female – examined his passport and visa insert. The male officer left with his documents, while the other told him to wait.

22. At about 0.30 a.m. on 3 June 2002 the applicant was allowed to cross the border to collect his baggage. Border officials conducted an extensive search of his belongings. Then he was directed back through passport control and out through the passenger entry doors from the tarmac to a flight transfer bus, which took him to the airport transit hall.

23. Upon his arrival at the transit hall, officials directed the applicant to wait in a small room adjacent to their office with a desk and a sofa, but no phone, ventilation or windows. Once he entered the room, the officials locked him in from outside. Initially the applicant thought that this would be just for a few minutes, but after half an hour he realised that he was being held in an improvised detention cell. He began knocking on the door, asking to be let out. The female officer responded through the door that he would not be let out until the morning, and told him to lie down and sleep. Ten minutes after that a male officer came with the applicant's visa stapled to a one-page document. He told the applicant that his visa had been cancelled and asked him to sign the document. The applicant did as he was requested, although he could not read the document, which was handwritten in Russian.

24. At 8.30 a.m., after knocking and shouting for twenty minutes, the applicant was allowed to leave under guard and use the toilet.

25. At 10 a.m. a man in civilian clothing came to the room and introduced himself as the official in charge of passport control officers. The applicant was told that he would not be allowed to cross the Russian border and that border officials were only following orders and were not responsible for the decision. The man said that he did not know the reason for the decision and could not disclose where the order had come from. The man apologised that the applicant had been held overnight in the room, stating that "the night crew is not too bright".

26. The applicant bought a ticket to Tallinn, Estonia. A border guard continued to accompany the applicant until he boarded his flight at 11.30 a.m., returning his passport, but not his visa, only before he entered the aeroplane.

27. On 26 June 2002 the applicant sent letters, through his legal representatives in Russia, by registered mail to:

- the Ministry of Foreign Affairs;
- the Federal Security Service (FSB) and its department in the Krasnodar Region;
- the Federal Border Service, the military prosecutor's office of that service and the Moscow Border Control;

- the Ministry of the Interior and its Krasnodar department of passports and visas; and
- the Ombudsman and Presidential Envoy for the Central Circuit.

28. In these letters the applicant asked why he had been denied entry and detained even though he had committed no violation and why no procedural documents had been compiled or given to him. He also complained that he had been detained for over nine hours, and that as a result of the exclusion his eleven-month-old son had been left behind in Russia without either of his parents. The applicant also requested assistance to be reunited with his son.

2. Attempted return to Russia on a new visa

29. On 4 July 2002 the applicant received a new invitation issued through the Russian Ministry of Foreign Affairs. On 5 July 2002 he applied for a visa to enter Russia at the Russian consulate in Tallinn and on the same day he was issued a multiple-entry visa valid until 3 July 2003.

30. On 7 July 2002, while he was crossing the border from Finland to Russia, Russian border guards at passport control twice stamped the applicant's visa "annulled" and denied him entry into Russia. No explanation was given. The consulate in Tallinn referred him to the Ministry's office in Moscow.

31. On 12 April 2003 the applicant was reunited with his son whom his nanny, a Ukrainian national, had brought to Ukraine.

D. Proceedings concerning the applicant's complaints

32. Many of the applicant's complaints sent on 26 June 2002 did not receive a response. Of those that did, none addressed the substance of his complaints. Responses from the Moscow Border Control of the Federal Border Service of 9 July and 22 August 2002 indicated that he had been denied entry into Russia on the basis of section 27 § 1 of the Entry Procedure Act, in implementation of an order given by another (unnamed) State body. The military prosecutor's office responded that the applicant "had not been placed in administrative detention and therefore no detention record had been drawn up".

33. On 8 August 2002 the applicant, through his legal representative in Moscow, challenged the decision refusing his return to Russia before the Khimki Town Court of the Moscow Region. He filed the challenge on behalf of himself and his son K., listing the Moscow Border Control as defendant.

34. On 29 August 2002, at the directions hearing, the defendants disclosed that they had acted on the orders of the Federal Security Service (FSB). The court joined the FSB as a co-defendant.

35. On 5 September 2002 the defendant requested that jurisdiction be transferred to the Moscow Regional Court because matters involving State secrets could only be examined by regional courts. The court granted their request in an interim decision.

36. On 25 March 2003, after repeated adjournments, the hearing was held in camera before the Moscow Regional Court. The applicant and K. were represented by counsel and an officer of the Unification Church in Russia, both of whom were required to give an undertaking not to disclose the contents of the proceedings.

37. The Moscow Regional Court dismissed the complaint. On the issue of whether the applicant had posed a threat to national security, the judgment stated as following:

"The representative of the first deputy head of the Department for the Protection of the Constitutional Order and the Fight against Terrorism, of the Russian FSB Directorate ... did not accept the appellants' claims, and presented a written defence to the complaint ... In support of his position the representative pointed out that his client had approved the report to deny US citizen Patrick Francis Nolan entry into the Russian Federation, which was prepared by the Stavropol Regional Branch of the Federal Security Service on the basis of materials obtained as a result of operational and search measures. In the opinion of Russian FSB experts participating in the preparation of the report, the [applicant's] activities in our country are of a destructive nature and pose a threat to the security of the Russian Federation. The representative ... emphasised that the threat to State security is created by the activities, not the religious beliefs of [the applicant]."

38. Nowhere else in the nine-page text of the judgment did the Regional Court indicate what "activities" had posed a threat to national security. It may, however, be inferred from the judgment that the applicant's phone conversations had been intercepted by the FSB pursuant to a certain earlier court order.

39. It also appears that the Regional Court examined an information letter from the Federal Security Service of 29 May 2000, entitled "Information on the activities of representatives of non-traditional religious associations on Russian territory", which stated, in particular, as follows:

"Representatives of such foreign sectarian communities as the Jehovah's Witnesses, Moon's Unification Church ... under the cover of religion establish extensive governing structures which they use

for gathering socio-political, economic, military and other information about ongoing events in Russia, indoctrinate the citizens and incite separatist tendencies ... Missionary organisations purposefully work towards implementing the goals set by certain Western circles with a view to creating the conditions in Russia and perfecting the procedure for practical implementation of the idea of replacing the 'socio-psychological code' of the population, which will automatically lead to the erasing from the people's memory of the over a thousand-year-long history of the Russian State and the questioning of such concepts as national self-identification, patriotism, Motherland and spiritual heritage ..."

40. As to the applicant's overnight detention, the officers of the Moscow Border Control denied in court that the applicant had been "detained" and claimed that he had bought a ticket to Tallinn and merely waited for his flight scheduled for the following day. Although the Regional Court established that the ticket had been in fact bought in the morning of 3 June 2002, it held that this fact was "of no legal significance" and ruled that the applicant had not been deprived of his liberty.

41. The Regional Court also noted that the Russian authorities had not prevented the applicant from reuniting with his son in any country other than Russia. His allegations about interference with his family life were therefore rejected as manifestly ill-founded.

42. The applicant appealed, citing as grounds, *inter alia*, that the Regional Court had failed to examine whether the FSB had any legitimate basis in fact for its "conclusions". He relied on Articles 5, 8, 9 and 14 of the Convention.

43. On 19 June 2003 the Supreme Court of the Russian Federation, sitting *in camera* in a three-judge formation, dismissed the appeal. It held that there had been no violations of the applicant's Convention rights. The judgment was based on the administrative competence of the FSB and the Border Control to take decisions in the field of national security and border control. It did not indicate what activities of the applicant were alleged to pose a threat to national security:

"The decision on the issue whether or not the activities of a citizen (in respect of whom a conclusion barring entry into Russia has been issued) pose a threat to State security ... comes within the competence of the Russian authorities ... this right of the State is one of the basic elements of its sovereignty. Therefore, the [regional] court's conclusion that the claims of the appellant and his representatives that the Russian FSB acted *ultra vires* are unfounded in the present case." [so in the original]

(Omissis)

THE LAW

(Omissis)

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION

58. The applicant complained under Article 9 of the Convention about his exclusion from Russia, which allegedly purported to penalise him for manifesting and spreading his religion. Article 9 reads as follows:

(Omissis)

A. Submissions by the parties

59. In the applicant's view, the Government accepted in their submissions on the admissibility and merits that the sanction of exclusion from Russia had been imposed on him in connection with his religious activities. Accordingly, that sanction amounted to an interference with his right to freedom of religion. He pointed out that the distinction between "activity" and religious beliefs, drawn by the Russian authorities and the Government in their submissions, was artificial and ineffective since Article 9 of the Convention protected both religious belief (*forum internum*) and its manifestation in practice (*forum externum*). As regards the justification for the interference, the applicant emphasised that the interests of national security relied upon in the domestic proceedings were not included as a legitimate aim in paragraph 2 of Article 9. The Russian Government's official national security policy defining "foreign" religions and missionaries as a threat to national security was incompatible with the Convention. Religious plurality was at the foundation of a democratic society: national security required that governments protect it, not oppose it. Furthermore, the applicant submitted that neither he nor the Unification Church had ever engaged in any criminal activities, evidence of this being provided by the opinion submitted by the Expert Council to the Ministry of Justice (see paragraph 8 above). The evidence

examined in unrelated proceedings before the Promyshlennyi District Court in Stavropol, to which the Government had referred in their pre-admissibility submissions, had not made any reference whatsoever to the applicant. Neither the evidence nor the District Court's judgment had been relied upon by the State authorities in the proceedings concerning the applicant's exclusion, nor had they been attached to the file. The applicant maintained that there was no justification for the interference with his rights under Article 9 of the Convention.

60. The Government submitted that the applicant's expulsion was justified in the light of the European Parliament's Resolution on Cults in Europe of 29 February 1996, in which it had expressed concern over certain cults "engaging in activities of an illicit or criminal nature and in violations of human rights, such as maltreatment, sexual abuse, unlawful detention, slavery, the encouragement of aggressive behaviour or propagation of racist ideologies, tax fraud, illegal transfers of funds, trafficking in arms or drugs, violation of labour laws, the illegal practice of medicine". The Government also referred to the same effect to Recommendation 1178 (1992) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on sects and new religious movements and the Committee of Ministers' supplementary reply to that Recommendation, adopted on 17 February 1994 (doc. 7030). The Government inferred from those documents that States had the right and obligation to exercise vigilance and caution in such sensitive matters as spreading religious teachings. The applicant's activity as a coordinator of Rev. Moon's groups had been merely a "motive" rather than a "ground" for the Russian authorities "to exercise vigilance and make use of existing legal instruments". The grounds for the applicant's exclusion were the results of the operational and search measures as reflected in the report by the Stavropol Regional Branch of the Federal Security Service, dated 18 February 2002, concerning the banning of the applicant from the Russian Federation. As the Moscow City Court had pointed out in its judgment of 25 March 2003, the applicant's activities in the Russian territory were "of a destructive nature and pose[d] a threat to the security of the Russian Federation". The Government emphasised that the threat resulted from the applicant's activities rather than his religious beliefs.

B. The Court's assessment

1. Existence of an interference with the applicant's right to freedom of religion

61. The Court reiterates its consistent approach that freedom of thought, conscience and religion, as enshrined in Article 9, is one of the foundations of a "democratic society" within the meaning of the Convention. It is, in its religious dimension, one of the most vital elements that go to make up the identity of believers and their conception of life, but it is also a precious asset for atheists, agnostics, sceptics and the unconcerned. The pluralism indissociable from a democratic society, which has been dearly won over the centuries, depends on it. While religious freedom is primarily a matter of individual conscience, it also implies, *inter alia*, freedom to "manifest [one's] religion". Bearing witness in words and deeds is bound up with the existence of religious convictions. The Court has held on many occasions that the imposition of administrative or criminal sanctions for manifestation of religious belief or exercise of the right to freedom of religion was an interference with the rights guaranteed under Article 9 § 1 of the Convention (see *Serif v. Greece*, no. 38178/97, § 39, ECHR 1999-IX; *Larissis and Others v. Greece*, 24 February 1998, § 38, Reports of Judgments and Decisions 1998-I, and *Kokkinakis v. Greece*, 25 May 1993, § 36, Series A no. 260-A).

62. The gist of the applicant's complaint was not that he was not allowed to stay or live in Russia but rather that his religious beliefs and/or activities had prompted the Russian authorities to ban his re-entry. The Court reiterates in this connection that, whereas the right of a foreigner to enter or remain in a country is not as such guaranteed by the Convention, immigration controls have to be exercised consistently with Convention obligations (see *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom*, 28 May 1985, §§ 59-60, Series A no. 94). As regards specifically Article 9, it emphasises that "deportation does not ... as such constitute an interference with the rights guaranteed by Article 9, unless it can be established that the measure was designed to repress the exercise of such rights and stifle the spreading of the religion or philosophy of the followers" (see *Omkarananda and the Divine Light Zentrum v. Switzerland*, no. 8118/77, Commission decision of 19 March 1981, Decisions and Reports (DR) 25, p. 118). More recently, the Court has examined cases against Bulgaria, in which the State's use of immigration controls as an instrument to put an end to an applicant's religious activities within its jurisdiction was found to have given rise to an admissible complaint of an interference with rights under Article 9 (see *Al-Nashif v. Bulgaria* (dec.), no. 50963/99, 25 January 2001, and *Lotter v. Bulgaria* (dec.), no. 39015/97, 5 November 1997). In a Latvian case the Court held that the refusal to issue an Evangelical pastor with a permanent residence permit "for religious activities", a decision which had been grounded on national-security considerations, amounted to an interference with the applicant's right to freedom of religion (see *Perry v. Latvia*, no. 30273/03, §§ 10 and 53, 8 November 2007). It follows that, in so far as

the measure relating to the continuation of the applicant's residence in a given State was imposed in connection with the exercise of the right to freedom of religion, such measure may disclose an interference with that right.

63. Accordingly, the Court's task in the present case is to establish whether the applicant's exclusion from Russia was connected with his exercise of the right to freedom of religion. The Court observes that the applicant came to Russia in 1994 on an invitation of the Unification Church, a religious association officially registered in Russia. He was granted leave to stay which was subsequently extended on an annual basis through invitation from the Unification Church and an associated non-denominational organisation in St Petersburg. In 1999 he moved to Rostov-on-Don to work for the Rostov branch of the Unification Church. There is no indication in the case-file, and it was not claimed by the Government, that the Unification Church or its branches had engaged in activities other than spreading of their doctrine and guiding their followers in the precepts of Rev. Moon's spiritual movement. The religious nature of their activities finds corroboration, by converse implication, in the judgment of the Promyshlenniy District Court of Stavropol which banned an affiliated social organisation for "engaging in religious activities under the guise of a registered social organisation" (see paragraph 13 above).

64. Furthermore, nothing indicates that the applicant held any employment or position outside the Unification Church and its organisations or that he had exercised any activities other than religious and social work as a missionary of the Unification Church. The Government consistently maintained that the threat to national security had been posed by the applicant's "activities" rather than "religious beliefs". However, at no point in the proceedings before the Court did they indicate the nature or character of any non-religious activities which the applicant allegedly may have undertaken. Whereas they vaguely mentioned certain "findings" of the operational and search measures relating to the applicant's "activities", they forfeited the opportunity to substantiate that claim by failing to submit a copy of the report by the Federal Security Service which was repeatedly requested by the Court.

65. Finally, the Court cannot overlook the applicant's submission that the Concept of National Security of the Russian Federation, as amended in January 2000, declared that the national security of Russia should be ensured in particular through opposing "the negative influence of foreign religious organisations and missionaries". The unqualified description of any activities of foreign religious missionaries as harmful to the national security lends support to his argument that his religious beliefs, combined with his status as a foreign missionary of a foreign religious organisation, may have been at the heart of the Russian authorities' decision to prevent him from returning to Russia.

66. On the strength of the parties' submissions and the information emerging from the case-file, the Court finds that the applicant's activities in Russia were primarily of a religious nature and amounted therefore to the exercise of his right to freedom of religion. Having regard to the fact that the applicant was not shown to have engaged in any other, non-religious activities and also to the general policy, as set out in the Concept of National Security of the Russian Federation, that foreign missionaries posed a threat to national security, the Court considers it established that the applicant's banning from Russia was designed to repress the exercise of his right to freedom of religion and stifle the spreading of the teaching of the Unification Church. There has therefore been an interference with the applicant's rights guaranteed under Article 9 of the Convention (see *Abdulaziz, Omakaranda, and Lotter* cases, all cited above).

67. In order to determine whether that interference entailed a breach of the Convention, the Court must decide whether it satisfied the requirements of Article 9 § 2, that is, whether it was "prescribed by law", pursued a legitimate aim for the purposes of that provision and was "necessary in a democratic society".

2. Justification for the interference

68. The Government claimed, firstly, that the interference was justified because the applicant's activities in Russia had posed a threat to national security. The applicant denied that claim.

69. The Court reiterates that, in assessing evidence in Convention proceedings, it is habitually guided by the principle *affirmanti, non neganti, incumbit probatio* (the burden of proof lies upon him who affirms, not upon him who denies). The proof may follow from the co-existence of sufficiently strong, clear and concordant inferences or of similar unrebutted presumptions of fact. In certain instances the respondent Government alone have access to information capable of corroborating or refuting specific allegations. The failure on a Government's part to submit such information without a satisfactory explanation may give rise to the drawing of inferences as to the well-foundedness of the applicant's claims (see, among other authorities, *Makhmudov v. Russia*, no. 35082/04, § 68, 26 July 2007; *Fadeyeva v. Russia*, no. 55723/00, § 79, ECHR 2005-IV; and *Ahmet Özkan and Others v. Turkey*, no. 21689/93, § 426, 6 April 2004).

70. The justification for the interference offered by the Government in the present case was confined to the assertion that the applicant's activities had posed a threat to national security. Obviously,

given the sensitive nature of the information, solely the respondent Government, and not the applicant, had access to material which would be capable of substantiating that claim. However, the Government did not submit any such material or offer an explanation as to why it was not possible to produce evidence supporting their allegation. Moreover, they consistently refused to provide the report of 18 February 2002 which had apparently been at the heart of the Russian authorities' decision to exclude the applicant from Russia on the grounds of national security, or at least to make a summary of its contents.

71. The Court further observes that no evidence corroborating the necessity to ban the applicant from entering Russia was produced or examined in the domestic proceedings. It reiterates that even where national security is at stake, the concepts of lawfulness and the rule of law in a democratic society require that measures affecting fundamental human rights must be subject to some form of adversarial proceedings before an independent body competent to review the reasons for the decision and relevant evidence, if need be with appropriate procedural limitations on the use of classified information. The individual must be able to challenge the executive's assertion that national security is at stake. While the executive's assessment of what poses a threat to national security will naturally be of significant weight, the independent authority must be able to react in cases where invoking that concept has no reasonable basis in the facts or reveals an interpretation of "national security" that is unlawful or contrary to common sense and arbitrary. Failing such safeguards, the police or other State authorities would be able to encroach arbitrarily on rights protected by the Convention (see *Liu and Liu v. Russia*, no. 42086/05, § 59, 6 December 2007; *Al-Nashif v. Bulgaria*, no. 50963/99, §§ 123-124, 20 June 2002; and *Lupsa v. Romania*, no. 10337/04, §§ 33-34, ECHR 2006-VII).

72. In the instant case, counsel acting for the Federal Security Service in the domestic proceedings referred to the report of 18 February 2002 but did not make specific submissions on the factual circumstances underlying its findings or the nature of allegations of unlawful conduct on the part of the applicant, if such were indeed contained in the report. The Moscow Regional Court at first instance and subsequently the Supreme Court on appeal confined the scope of their inquiry to ascertaining that the report had been issued within the administrative competence of the Federal Security Service, without carrying out an independent review of whether the conclusion that the applicant constituted a danger to national security had a reasonable basis in fact. In these circumstances, the Court is unable to discern in the domestic decisions any concrete findings of fact corroborating the Government's argument that the applicant's religious activity posed a threat to national security.

73. Furthermore, in so far as the Government relied on the protection of national security as the main legitimate aim of the impugned measure, the Court reiterates that the exceptions to freedom of religion listed in Article 9 § 2 must be narrowly interpreted, for their enumeration is strictly exhaustive and their definition is necessarily restrictive (see *Svyato-Mykhaylivska Parafiya v. Ukraine*, no. 77703/01, § 132, 14 June 2007). Legitimate aims mentioned in this provision include: the interests of public safety, the protection of public order, health or morals, and the protection of the rights and freedoms of others (see paragraph 58 above). However, unlike the second paragraphs of Articles 8, 10, and 11, paragraph 2 of Article 9 of the Convention does not allow restrictions on the ground of national security. Far from being an accidental omission, the non-inclusion of that particular ground for limitations in Article 9 reflects the primordial importance of religious pluralism as "one of the foundations of a 'democratic society' within the meaning of the Convention" and the fact that a State cannot dictate what a person believes or take coercive steps to make him change his beliefs (see, *mutatis mutandis*, *Kokkinakis*, cited above, § 31, and *Ivanova v. Bulgaria*, no. 52435/99, § 79, ECHR 2007-...). It follows that the interests of national security could not serve as a justification for the measures taken by the Russian authorities against the applicant.

74. In so far as the Government also alleged, at the pre-admissibility stage, that the applicant's religious activities had interfered with private, family and other legitimate interests of individuals, the Court notes that the sole piece of evidence they mentioned in this connection was that examined by the Promyshlenniy District Court in the proceedings concerning the dissolution of the Stavropol regional branch of the FFWPU (see paragraph 13 above). The Court observes, however, that the applicant had not been an employee of the Stavropol branch or a party to the dissolution proceedings, that he had not been mentioned by name or otherwise identified in the District Court's judgment, and that no findings of fact had been made in respect of him in those proceedings. Moreover, that judgment by the District Court was not relied upon or even mentioned in the proceedings concerning the applicant's exclusion from Russia. The Government did not explain its relevance or give any other indication as to why they considered that the applicant's religious activities affected the rights and freedoms of others. It follows that this justification for the interference with the applicant's right to freedom of religion has not been made out.

75. Having regard to the above circumstances, the Court finds that the Government did not put forward a plausible legal and factual justification for the applicant's exclusion from Russia on account of his religious activities. There has therefore been a violation of Article 9 of the Convention.

III. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 14 OF THE CONVENTION, TAKEN IN CONJUNCTION WITH ARTICLE 9

76. The applicant complained that he had suffered discrimination in the enjoyment of his right to freedom of religion on the ground of his position as a foreign missionary, contrary to Article 14 of the Convention read in conjunction with Article 9. Article 14 reads as follows:

“The enjoyment of the rights and freedoms set forth in [the] Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.”

77. The applicant submitted that there had been a difference in treatment between “traditional” Russian religions and those that were perceived as having foreign origins, in that only the latter were singled out in Russia’s National Security Concept as being a “negative influence” and posing a threat to national security. The extreme measure of excluding him from Russia, where he had engaged in the lawful and peaceful manifestation of his religious beliefs, had served no legitimate purpose and had also been disproportionate to whatever aim had been pursued.

78. The Government argued that there had been no discrimination on the grounds of religion because the Moscow Regional Court had found that the threat to national security had been posed by the applicant’s “activities” rather than his “religious beliefs”. The prohibition on activities of the Stavropol FFWPU could not be regarded as discrimination against the applicant.

79. Having regard to the finding of a violation which the Court reached under Article 9 of the Convention, it does not consider it necessary to examine the complaint also under Article 14 (see Perry, cited above, § 70).

IV. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 8 OF THE CONVENTION

80. The applicant and the applicant’s son complained that their forced separation resulting from the applicant’s exclusion from Russia had been in breach of the right to respect for their family life under Article 8 of the Convention which reads:

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT

1. Holds by six votes to one that there has been a failure to comply with Article 38 § 1 (a) of the Convention in that the Government have refused to submit the document requested by the Court;
2. Holds unanimously that there has been a violation of Article 9 of the Convention;
3. Holds unanimously that it is not necessary to examine the complaint under Article 14 of the Convention, taken in conjunction with Article 9;
4. Holds unanimously that there has been a violation of Article 8 of the Convention in respect of the applicant and his son;
5. Holds unanimously that there has been a violation of Article 5 § 1 of the Convention;
6. Holds unanimously that it is not necessary to examine the complaint under Article 5 § 4 of the Convention;
7. Holds unanimously that there has been a violation of Article 5 § 5 of the Convention;
8. Holds by six votes to one that there has been a violation of Article 1 of Protocol No. 7 to the Convention;
9. Holds unanimously
 - (a) that the respondent State is to pay the applicant, within three months, the following amounts:
 - (i) EUR 7,000 (seven thousand euros), plus any tax that may be chargeable, in respect of non-pecuniary damage;
 - (ii) EUR 810 (eight hundred and ten euros), plus any tax that may be chargeable to the applicant, in respect of costs and expenses;
 - (b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amounts at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points.
10. Dismisses unanimously the remainder of the applicant’s claim for just satisfaction.

(Omissis)

**VEREIN DER FREUNDE DER CHRISTENGEMEINSCHAFT
E ALTRI C. AUSTRIA ⁸⁵
26 febbraio 2009 – Sez. I – Ric. 76581/01
Pres. Rozakis, Vajić, Kovler, Steiner, Hajiyev, Spielmann, Jebens**

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 9; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo degli artt. 6 e 13

Opinioni concorrenti: Steiner

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(*Omissis*)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

6. The first applicant is a religious community established in Austria on 11 July 1998, and the four other applicants are members of it. The second applicant is the chair of the Vienna branch of the first applicant, and the fifth applicant is its deputy chair and is a minister in Vienna. The third and fourth applicants are also members of the first applicant's Vienna branch. The second to fourth applicants are Austrian nationals, and the fifth applicant is a German national. The second to fifth applicants live in Vienna.

A. First set of proceedings

7. On 14 March 1995 the applicants requested the Federal Minister for Education, Arts and Sports (Bundesminister für Unterricht, Kunst und Sport) to recognise the first applicant as a religious society (Religionsgesellschaft) under the 1874 Recognition Act (Anerkennungsgesetz).

8. On 4 October 1995 the Constitutional Court found that under the 1874 Recognition Act, a religious body had a subjective right to recognition as a religious society provided that the conditions laid down in that Act were met and that a decision on this matter should be subject to review by the Austrian courts (see *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others v. Austria*, no. 40825/98, § 21, 31 July 2008).

9. On 11 March 1996 the applicants filed an application with the Administrative Court (Verwaltungsgerichtshof) against the Minister's failure to give a decision (Säumnisbeschwerde).

10. On 26 January 1998 the Administrative Court rejected the application. It noted that, upon the entry into force of the Act on the Legal Status of Registered Religious Communities (Bundesgesetz über die Rechtspersönlichkeit von religiösen Bekenntnisgemeinschaften, hereafter referred to as "the 1998 Religious Communities Act") on 10 January 1998, the applicants' request for recognition under the 1874 Recognition Act had to be dealt with as a request under section 11(2) of the 1998 Religious Communities Act. Thus, the six-month time-limit for the Minister to give a decision had started again on 10 January 1998 and consequently there had been no failure to give a decision on the part of the Minister. The Administrative Court's decision was served on the applicants' lawyer on 11 March 1998.

11. On 20 July 1998 the Minister decided that the first applicant had acquired legal personality as a registered religious community within the meaning of the 1998 Religious Communities Act as from 11 July 1998. The first applicant, however, was not thereby granted legal personality as a religious society within the meaning of the 1874 Recognition Act.

⁸⁵ *Fattispecie*: i ricorrenti lamentavano la violazione dei propri diritti per essere stata negata la registrazione della comunità religiosa cui appartenevano senza che, contro il diniego di riconoscimento, fosse dato loro l'accesso a una effettiva tutela giurisdizionale.

Bibliografia essenziale: TULKENS, F., *The European Convention on Human Rights and Church-State relations. Pluralism vs pluralism*, in *St. Ch.*, febbraio 2011, pp. 11 s.

12. On 9 September 1998 the applicants lodged a complaint against that decision with the Constitutional Court (Verfassungsgerichtshof), arguing that the refusal to confer legal personality to the first applicant under the 1874 Recognition Act was in breach of Article 9 of the Convention and Article 14 of the Basic Law.

13. On 17 December 1998 the Federal Minister submitted observations in reply, which arrived at the Constitutional Court on 23 December 1998.

B. Second set of proceedings

14. Meanwhile, on 16 July 1998, the applicants had filed another request with the Federal Minister for the first applicant to be recognised as a religious society under the 1874 Recognition Act.

15. On 1 December 1998 the Federal Minister dismissed the applicants' request of 16 July 1998. It found that, pursuant to section 11(1) of the 1998 Religious Communities Act, a religious community could only be recognised as a religious society under the 1874 Recognition Act if it had already existed as a registered religious community for a minimum of ten years.

16. On 12 January 1999 the applicants lodged a complaint against that decision with the Constitutional Court. They submitted that the transitory provisions in the 1998 Religious Communities Act, which introduced new conditions for recognition as a religious society under the 1874 Recognition Act were unconstitutional as being in breach of Article 9 of the Convention and Article 14 of the Basic Law.

17. On 16 April 1999 the Federal Minister submitted observations in reply to the Constitutional Court.

18. On 3 March 2001 the Constitutional Court dismissed the applicants' complaints of 9 September 1998 and 12 January 1999. It found that the ten-year waiting period for registered religious communities as a precondition for a successful application for recognition as a religious society under the 1874 Recognition Act was in conformity with the Federal Constitution. In particular, it served the legitimate aim of ensuring that the competent authority could verify during this period of time whether the religious community was ready to integrate into the existing legal order, for example, whether it performed unlawful activities as a consequence of which legal personality had to be withdrawn (section 9(2) and section 5(1) of the 1998 Religious Communities Act). Examples of such unlawful activities were incitement to commit criminal offences, endangering the psychological development of minors, violating the psychological integrity of persons or using psychotherapeutic methods to disseminate its religious beliefs. That decision was served on the applicants' lawyer on 4 April 2001.

(Omissis)

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 14 OF THE CONVENTION READ IN CONJUNCTION WITH ARTICLE 9

38. The applicants complained that the Austrian authorities had refused to grant the first applicant legal personality in the form of a religious society under the 1874 Recognition Act, whereby it would have acquired the status of a public-law entity, and had merely granted it legal personality as a publicly registered religious community under the 1998 Religious Communities Act, thereby conferring on it the inferior status of an entity under private law. In particular, the 1998 Religious Communities Act established criteria for granting legal personality which were not objective and were discriminatory, such as a minimum number of members (section 11(1)) amounting to two-thousandths of the population of Austria (approximately 16,000 persons), which could hardly be fulfilled by any potential candidate for recognition. Also, the criterion of a ten-year waiting period before a religious community could apply for recognition as a religious society under the 1874 Recognition Act was arbitrary as no good reason for such a waiting period existed. The applicants relied on Article 9 and 14 of the Convention.

(Omissis)

39. The Court considers that this complaint falls to be examined under Article 14 read in conjunction with Article 9 of the Convention (see Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others). Furthermore, although the applicants did not explicitly rely on it, in interpreting these provisions due regard to Article 11 of the Convention will be had.

A. Submissions by the parties

40. The applicants maintained that the Austrian authorities' refusal to confer on the first applicant the status of a recognised religious society constituted discrimination prohibited by the Convention. They gave various examples for the alleged discriminatory treatment between religious communities and religious societies. They disputed in particular the necessity of the criterion of a ten-year waiting period before a religious community could apply for recognition as a religious society under section 11(1) of the 1874 Recognition Act as, in their view, no good reason for such a waiting period existed. There was also no valid justification for the criterion of a minimum number of adherents, namely two-thousandths of the population of Austria (approximately 16,000 persons). This criterion could hardly be fulfilled by any potential candidate for recognition and many registered religious communities and even recognised religious societies had fewer members.

41. The Government referred to their observations in the case of *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others v. Austria* ((dec.), no. 40825/98 5 July 2005). They maintained in particular that the first applicant, even before it had become a publicly registered religious community on 11 July 1998, had had legal personality as a registered association since 24 August 1945. The status conferred on the first applicant as a registered religious community under the 1998 Religious Communities Act complied with the requirements of Article 9; it only provided a legal status and in no way restricted the exercise or enjoyment of the right to freedom of religion. In conclusion, there was no interference with the applicants' rights under Article 9 of the Convention.

42. There was also no discrimination against the applicants in respect of the first applicant's status as a registered recognised community. In respect of the ten-year waiting period for registered religious communities, the Government referred to the Constitutional Court's finding of 3 March 2001 (VfSlg. 12.102/2001) that it served the legitimate aim of ensuring that the competent authority could verify during this period of time whether the religious community was ready to integrate into the existing legal order, in particular whether it performed unlawful activities as a consequence of which legal personality had to be withdrawn (section 9(2) and section 5(1) of the 1998 Religious Communities Act). Examples of such unlawful activities were incitement to commit criminal offences, endangering the psychological development of minors, violating the psychological integrity of persons or using psychotherapeutic methods to disseminate its religious beliefs. As regards the requirement of a certain number of adherents, the Government maintained that this criterion was not only important for the religious community's existence but also for ensuring that duties were fulfilled, such as organising and monitoring the teaching of its religion in schools.

B. The Court's assessment

43. In the case of *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others* (cited above) the Court found a breach of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 9 on the ground that the criterion of a ten-year waiting period before a religious community could apply for recognition as a religious society (section 11(1) of the 1998 Religious Communities Act) lacked any objective and reasonable justification. It held in particular as follows:

(Omissis)

44. In the present case the Federal Minister's refusal to recognise the first applicant as a religious society was based on the same ground – non-fulfilment of the ten-year waiting period – as in the case cited above. The Court observes further that the Government, in their own submissions, acknowledged the first applicant's existence in Austria in the form of an association from 24 August 1945 onwards. Thus, it can hardly be seen as a newly established and unknown religious group but rather as one which is long established in the country and therefore familiar to the competent authorities. For such a religious group a ten-year waiting period is not justified.

45. This being so, the Court must arrive at the same conclusion as in the case of *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others*, namely that the difference in treatment was not based on any "objective and reasonable justification". Accordingly, there has been a violation of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 9.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Holds that there has been a violation of Article 14 of the Convention read in conjunction with Article 9;
2. Holds that there has been no violation of Article 6 of the Convention;

3. Holds that there has been no violation of Article 13 of the Convention;

4. Holds

(a) that the respondent State is to pay the applicants jointly, within three months from the date on which the judgment becomes final in accordance with Article 44 § 2 of the Convention, EUR 4,000 (four thousand euros) in respect of non-pecuniary damage and EUR 7,518.37 (seven thousand five hundred and eighteen euros and thirty-seven cents) in respect of costs and expenses, plus any tax that may be chargeable to the applicants on these amounts;

(b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amounts at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;

5. Dismisses the remainder of the applicants' claim for just satisfaction.

(Omissis)

GÜTL C. AUSTRIA⁸⁶
12 marzo 2009 – Sez. I – Ric. 49686/99
Pres. Rozakis, Vajić, Kovler, Steiner, Hajiyeu, Spielmann, Jebens

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 9; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 9 considerato isolatamente e dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 4.2 e 4.3(b)

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(*Omissis*)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

6. The applicant was born in 1977 and lives in Belgrade (Serbia).

7. On 6 July 1991 the applicant was baptised in accordance with the ceremonial rite of the Jehovah's Witnesses and became an active member. On 1 December 1995 he assumed the function of a preacher ("special full-time servant" or "regular pioneer" – Sondervollzeitdiener, allgemeiner Pionier).

8. On 20 December 1995 the Styrian Military Authority (Militär-kommando) found the applicant fit to perform military service. It subsequently called him up (Einberufungsbefehl) to begin his military service on 1 July 1996. That order was later revoked.

9. The applicant, on 13 January 1997, filed a request with the Federal Minister for Internal Affairs (Bundesminister für Inneres) for recognition as a conscientious objector (Zivildienstklärung).

10. Subsequently, on 14 April 1997, the Minister for Internal Affairs recognised the applicant as a conscientious objector. Accordingly, he was exempted from the duty to perform military service but liable to perform civilian service (Zivildienst).

11. From 28 July 1997 until 1 July 1998 the applicant lived in a community of preachers ("Bethel family" – Bethelfamilie), which, in the applicant's view, is similar to a religious order (Orden) and is called the Religious Order of the Jehovah's Witnesses (Orden der Sonder-vollzeitdiener der Zeugen Jehovas).

12. On 1 April 1998 the Ministry for Internal Affairs ordered the applicant to commence his civilian service (Zuweisungsbescheid) with the Styrian Regional Fire Brigade (Landesfeuerwehrkommando Steiermark) on 2 June 1998.

13. On 17 April 1998 the applicant became a deacon ("ministerial servant" – Diakon, Dienstadtgehilfe) within the Jehovah's Witnesses.

14. On 30 April 1998 the applicant lodged a complaint with the Constitutional Court (Verfassungsgerichtshof) against the Ministry's order of 1 April 1998, also requesting the suspension of its effect. The applicant submitted that he had been living in a community of preachers since 28 July 1997 and devoted all his time to religious activities. On 17 April 1998 he had become a deacon and aspired to assume the function of an elder within the Jehovah's Witnesses. Referring to German law (section 10(1)(3) of the German Civilian Service Act) and the case-law and practice of the Federal Administrative Court (BVerwG, 29 September 1989, Zl. 8 C 53.87), he argued that persons in a similar situation (preachers and deacons) were exempt from compulsory military or civilian service. Further, the applicant complained that section 13a(1) of the Civilian Service Act exempted only members of recognised religious societies performing specific services relating to worship or religious instruction from the obligation to perform civilian service, whereas he held a comparable clerical position within the Jehovah's Witnesses. Furthermore, section 11(1) of the newly introduced Federal Act on the Legal Status

⁸⁶ *Fattispecie*: il ricorrente, che svolgeva funzioni di ministro di culto in una comunità religiosa dei Testimoni di Geova, lamentava una violazione del divieto di discriminazione per motivi religiosi per essergli stata negata l'esenzione dal servizio civile sostitutivo del servizio militare di leva, in quanto ministro di culto di una confessione non registrata.

of Registered Religious Communities (Bundesgesetz über die Rechtspersönlichkeit von religiösen Bekenntnisgemeinschaften, hereafter referred to as the “1998 Act”), which had entered into force on 10 January 1998, established that recognition under the Recognition Act was only possible after ten years’ existence as a registered religious community. Therefore this new provision precluded any recognition during the following ten years and made the Recognition Act inapplicable until 2008. The applicant requested the Constitutional Court to revoke the restriction limiting the application of section 13a(1) of the Civilian Service Act to “recognised religious societies”, and in the alternative to revoke the ten-year’ requirement laid down in section 11(1) of the 1998 Act.

15. On 8 June 1998 the Constitutional Court refused to deal with the applicant’s complaint for lack of prospects of success. It further dismissed the applicant’s request for his complaint to have suspensive effect.

16. Subsequently, on 24 June 1998, the applicant agreed with the Ministry for Internal Affairs that he would begin his civilian service in an institution for disabled persons on 1 July 1998, and he consequently left the community of preachers.

17. On 7 July 1998 the applicant requested the Constitutional Court to transmit his complaint of 30 April 1998 to the Administrative Court (Verwaltungsgerichtshof).

18. On 23 July 1998 the Constitutional Court granted the applicant’s request.

19. On 18 August 1998 the applicant supplemented his complaint and requested the Administrative Court to institute proceedings to review the constitutionality (Gesetzesprüfungsverfahren) of the wording “recognised religious societies” in section 13a(1) of the Civilian Service Act. In the alternative, he requested that the provision at issue be interpreted in conformity with the principle of equality. He thus argued that, in view of his position as a deacon in the Jehovah’s Witnesses, he should be dispensed from the obligation to perform civilian service as his position involved supporting elders by guiding the communities, carrying out clerical work in cooperation with other fellow Jehovah’s Witnesses, giving Bible readings, speeches and commentaries during worship and offering guidance for prayers; accordingly, his functions were equivalent to those of members of registered religious societies who provided services relating to spiritual welfare or clerical teaching after graduating in theological studies, or to those of students of theology who were preparing to assume a clerical function.

20. By a decision of 10 November 1998 the Administrative Court dismissed his complaint. It noted that the 1998 Act and in particular section 11(1) had not been applied and were not to be applied by the Ministry for Internal Affairs in the applicant’s case. Rather, the Ministry had to apply section 13a(1) of the Civilian Service Act, requiring recognition of a religious society as a precondition for exemption from civilian service. The provision as such raised no concerns as regards constitutionality, since its objective was not to grant an exemption from the obligation to perform civilian service to every functionary of a religious community, whether or not it was recognised. It further held that the impugned provision, on account of its explicit wording, could not be interpreted in the manner suggested by the applicant. The decision was served on the applicant’s counsel on 15 January 1999.

21. On 30 June 1999 the applicant ended his civilian service and, on 1 July 1999, he rejoined the Religious Order of the Jehovah’s Witnesses, where he stayed until the end of July 2000. Subsequently, he left the community of preachers, continued to work as a preacher and received further clerical training.

22. In September 2003 the applicant began to do missionary work as a preacher in Serbia and Montenegro.

(Omissis)

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 14 OF THE CONVENTION TAKEN TOGETHER WITH ARTICLE 9

25. The applicant complained that the fact that he was not exempt from military service while assuming a function with the Jehovah’s Witnesses which was comparable to those of members of recognised religious societies who were exempt from military service constituted discrimination on the ground of his religion, prohibited by Article 14 of the Convention taken together with Article 9.

(Omissis)

A. Submissions by the parties

26. The Government pointed out that the obligation to perform civilian service was a substitute service for conscientious objectors who refused military service. Section 13a(1) of the Civilian Service Act provided for exemptions from the obligation to perform civilian service under certain circumstances. The Government argued that the documents submitted by the applicant did not disclose whether or not the applicant's function as a preacher within the community was comparable to those functions of members of recognised religious societies who were exempt from the obligation to perform civilian service under section 13a(1) of the Civilian Service Act. Therefore, no assessment could be made. Furthermore, the applicant had failed to prove, notwithstanding his religious denomination, that he complied with any of the four criteria set out in the above-mentioned provision. Thus, there was no need to consider whether or not the applicant had been discriminated against on the ground of his faith. In addition, members of recognised religious societies who did not comply with the criteria laid down in section 13a(1) of the Civilian Service Act were not exempt from civilian service.

27. The Government submitted further that, as the Contracting States were under no obligation to accept a refusal to perform military service for religious reasons, non-exemption of a person from military or alternative civilian service did not raise any concerns under Article 9 of the Convention. In any event, the applicant's submissions did not indicate that the obligation to perform military or alternative civilian service entitled any concrete interference with his rights under Article 9.

28. The applicant contested this view and maintained that if the relevant domestic legislation provided for exemptions from military or alternative civilian service, it should do so without any discrimination. During the time of his civilian service he had had to work forty hours a week and, thus, had been unable to perform his functions as a deacon and preacher and had had to limit the practice of his religion to his spare time.

29. While it was true that the Jehovah's Witnesses had neither universities nor faculties within State or church universities, they nonetheless offered intensive clerical training which consisted of theoretical studies and practical experience. Elders and deacons were in charge of spiritual welfare, guided the community's worship, provided social assistance, celebrated mass, baptisms, marriages and funerals, and supervised missionary work. The Religious Order of the Jehovah's Witnesses had already existed for many decades and had about 160 members in Austria. Most of its members lived and worked in a community of preachers who took part together in morning worship, prayer and studies; other members were "special pioneers" (Sonderpioniere) and "travelling overseers" ("episcopoi" or bishops) who visited communities to perform missionary work and ensure spiritual welfare. The applicant claimed that he himself worked full time as a deacon, whereas the provision in issue did not explicitly require full-time clerical work. The Austrian authorities and courts only linked the granting of an exemption from civilian service to membership of a recognised religious society and did not examine whether or not the person concerned performed comparable functions for the purposes of section 13a(1) of the Civilian Service Act.

B. The Court's assessment

30. As the Court has consistently held, Article 14 of the Convention complements the other substantive provisions of the Convention and the Protocols. It has no independent existence since it has effect solely in relation to "the enjoyment of the rights and freedoms" safeguarded by those provisions. Although the application of Article 14 does not presuppose a breach of those provisions – and to this extent it is autonomous – there can be no room for its application unless the facts at issue fall within the ambit of one or more of the latter (see, among many other authorities, *Van Raalte v. the Netherlands*, 21 February 1997, § 33, Reports of Judgments and Decisions 1997-I, and *Camp and Bourimi v. the Netherlands*, no. 28369/95, § 34, ECHR 2000-X).

31. Further, the freedom of religion as guaranteed by Article 9 entails, inter alia, freedom to hold religious beliefs and to practise a religion. While religious freedom is primarily a matter of individual conscience, it also implies, inter alia, freedom to manifest one's religion, alone and in private, or in community with others, in public and within the circle of those whose faith one shares. Article 9 lists the various forms which manifestation of one's religion or belief may take, namely worship, teaching, practice and observance (see, as a recent authority, *Leyla Şahin v. Turkey* [GC], no. 44774/98, §§ 104-105, ECHR 2005-XI, with further references).

32. In the Court's view the privilege at issue – namely the exemption from the obligation to perform military service and also, consequently, civilian service, afforded to religious societies in respect of those who are part of their clergy – shows the significance which the legislature attaches to the specific function these representatives of religious groups fulfil within such groups in their collective dimension. Observing that religious communities traditionally exist in the form of organised structures, the Court has repeatedly found that the autonomous existence of religious communities is indispensable for pluralism in

a democratic society and is, thus, an issue at the very heart of the protection which Article 9 affords (see *Hasan and Chaush v. Bulgaria* [GC], no. 30985/96, § 62, ECHR 2000-XI).

33. As the privilege at issue is intended to ensure the proper functioning of religious groups in their collective dimension, and thus promotes a goal protected by Article 9 of the Convention, the exemption from military service granted to specific representatives of religious societies comes within the scope of that provision. It follows that Article 14 read in conjunction with Article 9 is applicable in the instant case.

34. According to the Court's case-law, a difference of treatment is discriminatory for the purposes of Article 14 of the Convention if it "has no objective and reasonable justification", that is, if it does not pursue a "legitimate aim" or if there is not a "reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised". The Contracting States enjoy a certain margin of appreciation in assessing whether and to what extent differences in otherwise similar situations justify a different treatment (see, among other authorities, *Willis v. United Kingdom*, no. 36042/97, § 39, ECHR 2002-IV).

35. In the instant case, the Court first observes that the exemption from civilian service under section 13a(1) of the Civilian Service Act is exclusively linked to members of recognised religious societies performing specific services of worship or religious instruction. The applicant, a member of the Jehovah's Witnesses, claimed that he performed similar services. However, the Jehovah's Witnesses was at the time a registered religious community and not a religious society, and there was thus no room for an exemption under the above-mentioned legislation.

36. The Government argued that the applicant had not been discriminated against, because the criterion that a person applying for exemption from civilian service must be a member of a religious society was only one condition among others and the applicant would not, in any event, have fulfilled the further conditions as he had not completed a course of theological studies at university or at a comparable level of education. The Court is not persuaded by this argument. Since the Administrative Court in its decision of 10 November 1998 explicitly relied on the ground that the applicant did not belong to a religious society, there is no need to speculate on what the outcome would have been if the decision had been based on other grounds.

37. The Court has to examine whether the difference in treatment between the applicant, who does not belong to a religious group which is a religious society within the meaning of the 1874 Recognition Act, and a person who belongs to such a group has an objective and reasonable justification.

38. In doing so the Court refers to the case of *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others v. Austria* (no. 40825/98, 31 July 2008), in which the first applicant, the Jehovah's Witnesses in Austria, had been granted legal personality as a registered religious community, a private-law entity, but wished to become a religious society under the 1874 Recognition Act – that is, a public-law entity. The Court observed that under Austrian law, religious societies enjoyed privileged treatment in many areas, including, inter alia, exemption from military service and civilian service. Given the number of these privileges and their nature, the advantage obtained by religious societies was substantial. In view of these privileges accorded to religious societies, the obligation under Article 9 of the Convention incumbent on the State's authorities to remain neutral in the exercise of their powers in this domain required therefore that if a State set up a framework for conferring legal personality on religious groups to which a specific status was linked, all religious groups which so wished must have a fair opportunity to apply for this status and the criteria established must be applied in a non-discriminatory manner (*ibid.*, § 92). The Court found, however, that in the case of the Jehovah's Witnesses one of the criteria for acceding to the privileged status of a religious society had been applied in an arbitrary manner and concluded that the difference in treatment was not based on any "objective and reasonable justification". Accordingly, it found a violation of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 9 (*ibid.*, § 99).

39. In the present case, the refusal of exemption from military and alternative civilian service was likewise based on the ground that the applicant was not a member of a religious society within the meaning of the 1874 Recognition Act. Given its above-mentioned findings in the case of *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others*, the Court considers that in the present case the very same criterion – whether or not a person applying for exemption from alternative civilian service is a member of a religious group which is constituted as a religious society – cannot be understood differently and its application must inevitably result in discrimination prohibited by the Convention.

40. In conclusion, section 13a(1) of the Civilian Service Act, which provides for exemptions from the obligation to perform civilian service exclusively in the case of members of a recognised religious society, is discriminatory and the applicant has been discriminated against on the ground of his religion as a result of the application of this provision. There has therefore been a violation of Article 14 taken in conjunction with Article 9 of the Convention.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION

41. The applicant also relied on Article 9 of the Convention in complaining that he was not exempt from military service, unlike persons assuming a comparable function in religious communities recognised as religious societies.

42. In the circumstances of the present case the Court considers that in view of the considerations under Article 14 read in conjunction with Article 9 of the Convention there is no separate issue under Article 9 of the Convention alone.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Holds that there has been a violation of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 9 of the Convention;

2. Holds that there is no separate issue under Article 9 of the Convention alone;

3. Holds that it is not necessary to examine the complaint under Article 14 taken in conjunction with Article 4 §§ 2 and 3 (b) of the Convention;

4. Holds

(a) that the respondent State is to pay the applicant, within three months from the date on which the judgment becomes final in accordance with Article 44 § 2 of the Convention, the following amounts:

(i) EUR 4,000 (four thousand euros) in respect of non-pecuniary damage, plus any tax that may be chargeable to the applicant;

(ii) EUR 8,462.30 (eight thousand four hundred and sixty-two euros and thirty cents) in respect of costs and expenses, plus any tax that may be chargeable to the applicant on this amount;

(b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amounts at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;

5. Dismisses the remainder of the applicant's claim for just satisfaction.

(Omissis)

LÖFFELMANN C. AUSTRIA⁸⁷
12 marzo 2009 – Sez. I – Ric. 42967/98
Pres. Rozakis, Vajić, Kovler, Steiner, Hajiyeu, Spielmann, Jebens

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 9; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 9 considerato isolatamente e dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 4.2 e 4.3(b)

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(*Omissis*)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

7. The applicant was born in 1976 and lives in Maissau.

8. Upon his baptism on 9 July 1994 he became a member of the Jehovah's Witnesses in Austria, within which he assumed the function of a preacher or "regular pioneer" (Prediger, allgemeiner Pionier) and, since 27 November 1996, a deacon or "ministerial servant" (Diakon, Dienstamtgehilfe). In this function he assisted the clerical work of elders of the Jehovah's Witnesses.

9. On 17 November 1994 the Lower Austrian Military Authority (Militärkommando) found that the applicant was fit to perform military service. On 3 July 1995 the applicant started his military service; however, on 1 August 1995 he was discharged following a military medical expert opinion that had found him unfit for service.

10. On 28 September 1995 the Lower Austrian Military Authority issued a conscription order (Stellungsbescheid) in respect of the applicant, ordering him to undergo another examination as to his ability to perform military service pursuant to section 24(8) of the Military Service Act (Wehrgesetz), as in force at the relevant time. As to the applicant's argument that he should be exempted from military service under section 24(3) of the Military Service Act, it noted that the applicant was not a member of a recognised religious society.

11. The applicant appealed against that order, claiming in particular that he should be dispensed from military service since he performed a function within the Jehovah's Witnesses which was equivalent to that of members of a recognised religious society who were exempted from military service under section 24(3) of the Military Service Act. To restrict such a privilege to members of recognised religious societies was not objectively justified and was therefore in breach of the Federal Constitution.

12. On 16 November 1995 the Federal Minister for Defence (Bundesminister für Landesverteidigung) dismissed the applicant's appeal and confirmed the lower authority's decision.

13. On 8 January 1996 the applicant lodged a complaint with the Constitutional Court (Verfassungsgerichtshof), requesting it to repeal the wording "recognised religious societies" in section 24(3) of the Military Service Act.

14. On 1 December 1997 the Constitutional Court refused to deal with the applicant's complaint for lack of prospects of success. It referred to an earlier decision by which it had found that the obligation to perform military or civilian service raised no concerns as regards compliance with Article 9 of the Convention.

15. On 26 March 1998 the Administrative Court (Verwaltungsgerichtshof) dismissed the applicant's complaint. It noted that the applicant had solely complained about section 24(3) of the Military Service Act in conjunction with the 1998 Act on the Legal Status of Registered Religious Communities (Bundesgesetz über die Rechtspersönlichkeit von religiösen Bekenntnisgemeinschaften –

⁸⁷ *Fattispecie*: il ricorrente, che svolgeva funzioni di ministro di culto in una comunità religiosa dei Testimoni di Geova, lamentava una violazione del divieto di discriminazione per motivi religiosi per essergli stata negata l'esenzione dal servizio militare di leva, in quanto ministro di culto di una confessione non registrata.

hereafter referred to as the “1998 Act”), which had entered into force on 10 January 1998. However, the Administrative Court had to limit its examination of the legality of the drafting order to the legal situation at the time when the order had been issued. Referring to the case-law quoted by the Constitutional Court, it found no concerns as regards the legality of the drafting order and therefore also no indication to institute proceedings to review constitutionality (Gesetzesprüfungsverfahren) as proposed by the applicant.

16. On 14 May 1998 the Lower Austrian Military Authority issued another conscription order for an examination of the applicant’s fitness to perform military service.

17. On 19 May 1998 the applicant lodged a complaint with the Constitutional Court against the order. He submitted in particular that by virtue of the 1998 Act, the Jehovah’s Witnesses had been granted the status of a “registered religious community”. However, the ten-year period for a successful application for recognition under the Recognition Act (Anerkennungsgesetz), newly introduced by section 11 of the 1998 Act, lacked objective justification. Furthermore, it precluded any recognition for the following ten years. Since section 24(3) of the Military Service Act referred to “recognised religious societies” and restricted exemption from military service to members of recognised religious societies, the applicant again requested the Constitutional Court to revoke this limitation and also to revoke the ten-year period prescribed in section 11 of the 1998 Act.

18. On 8 June 1998 the Constitutional Court refused to deal with the complaint for lack of prospects of success. It further held that the provision of the 1998 Act referred to was not directly applicable to the case at issue.

19. Subsequently, the applicant filed a request for recognition as a conscientious objector (Zivildiensterklärung), which was granted.

20. Between 1 February 1999 and 31 January 2000 he performed his civilian service in a social institution.

21. On 1 February 2000 the applicant joined the “Religious Order of the Jehovah’s Witnesses” (Orden der Sondervollzeitdiener der Zeugen Jehovas), where he lived and worked as a preacher (Bethelmitarbeiter).

22. In February 2001 he left the order and continued to work as a preacher and deacon.

(Omissis)

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 14 OF THE CONVENTION TAKEN TOGETHER WITH ARTICLE 9

40. The applicant complained that the fact that he was not exempt from military service while assuming a function with the Jehovah’s Witnesses which was comparable to those of members of recognised religious societies who were exempt from military service constituted discrimination on the ground of his religion, prohibited by Article 14 of the Convention taken together with Article 9.

(Omissis)

A. Submissions by the parties

41. The Government pointed out that Article 9 a § 3 of the Federal Constitution provided that every male Austrian citizen was liable to perform military service. Exemptions from this obligation were set out in section 24(3) and were linked to membership of a recognised religious society. However, there were also further criteria which the applicant did not satisfy either. The applicant had stated that his function was comparable to those of persons who were involved in spiritual welfare or in clerical teaching after graduating in theological studies or who were preparing to assume such functions. In this connection, the Government stressed that the applicant had not stated at any time during the domestic proceedings that he had studied theology at a university or any equivalent institution. Therefore, notwithstanding his religious denomination, the applicant had failed to prove that he complied with any of the four criteria set out in the above-mentioned provision. Thus, there was no need to consider whether or not the applicant had been discriminated against on the ground of his faith. Also members of recognised religious societies who did not comply with the criteria laid down in section 24(3) of the Military Service Act were not exempt from military service.

42. The Government submitted further that, as the Contracting States were under no obligation to accept a refusal to perform military service for religious reasons, non-exemption of a person from military

or alternative civilian service did not raise any concerns under Article 9 of the Convention. In any event, the applicant's submissions did not indicate that the obligation to perform military or alternative civilian service entailed any concrete interference with his rights under Article 9.

43. The applicant contested this view and maintained that if the relevant domestic legislation provided for exemptions from military or alternative civilian service, it should do so without any discrimination. During the time of his civilian service he had had to work forty hours a week, and thus had been unable to perform his functions as a deacon and preacher and had had to limit the practice of his religion to his spare time.

44. While it was true that the Jehovah's Witnesses had neither universities nor faculties within State or church universities, they nonetheless offered intensive clerical training which consisted of theoretical studies and practical experience. Elders and deacons were in charge of spiritual welfare, guided the community's worship, provided social assistance, celebrated mass, baptisms, marriages and funerals, and supervised missionary work. The Religious Order of the Jehovah's Witnesses had already existed for many decades and had about 160 members in Austria. Most of its members lived and worked in a community of preachers who took part together in morning worship, prayer and studies; other members were "special pioneers" (Sonderpioniere) and "travelling overseers" ("episcopoi" or bishops) who visited communities to perform missionary work and ensure spiritual welfare. The applicant claimed that he himself worked full time as a deacon, whereas the provision in issue did not explicitly require full-time clerical work. The Austrian authorities and courts only linked the granting of an exemption from civilian service to membership of a recognised religious society and did not examine whether or not the person concerned performed comparable functions for the purposes of section 24(3) of the Military Service Act.

B. The Court's assessment

45. As the Court has consistently held, Article 14 of the Convention complements the other substantive provisions of the Convention and the Protocols. It has no independent existence since it has effect solely in relation to "the enjoyment of the rights and freedoms" safeguarded by those provisions. Although the application of Article 14 does not presuppose a breach of those provisions – and to this extent it is autonomous – there can be no room for its application unless the facts at issue fall within the ambit of one or more of the latter (see, among many other authorities, *Van Raalte v. the Netherlands*, 21 February 1997, Reports of Judgments and Decisions 1997-I, § 33, and *Camp and Bourimi v. the Netherlands*, no. 28369/95, § 34, ECHR 2000-X).

46. Further, the freedom of religion as guaranteed by Article 9 entails, inter alia, freedom to hold religious beliefs and to practise a religion. While religious freedom is primarily a matter of individual conscience, it also implies, inter alia, freedom to manifest one's religion, alone and in private, or in community with others, in public and within the circle of those whose faith one shares. Article 9 lists the various forms which manifestation of one's religion or belief may take, namely worship, teaching, practice and observance (see, as a recent authority, *Leyla Şahin v. Turkey* [GC], no. 44774/98, §§ 104-105, ECHR 2005-XI, with further references).

47. In the Court's view the privilege at issue – namely the exemption from the obligation to perform military service and also, consequently, civilian service, afforded to religious societies in respect of those who are part of their clergy – shows the significance which the legislature attaches to the specific function these representatives of religious groups fulfil within such groups in their collective dimension. Observing that religious communities traditionally exist in the form of organised structures, the Court has repeatedly found that the autonomous existence of religious communities is indispensable for pluralism in a democratic society and is, thus, an issue at the very heart of the protection which Article 9 affords (see *Hasan and Chaush v. Bulgaria* [GC], no. 30985/96, § 62, ECHR 2000-XI).

48. As the privilege at issue is intended to ensure the proper functioning of religious groups in their collective dimension, and thus promotes a goal protected by Article 9 of the Convention, the exemption from military service granted to specific representatives of religious societies comes within the scope of that provision. It follows that Article 14 read in conjunction with Article 9 is applicable in the instant case.

49. According to the Court's case-law, a difference of treatment is discriminatory for the purposes of Article 14 of the Convention if it "has no objective and reasonable justification", that is, if it does not pursue a "legitimate aim" or if there is not a "reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised". The Contracting States enjoy a certain margin of appreciation in assessing whether and to what extent differences in otherwise similar situations justify a different treatment (see, among other authorities, *Willis v. United Kingdom*, no. 36042/97, § 39, ECHR 2002-IV).

50. In the instant case, the Court first observes that the exemption from military service under section 24(3) of the Military Service Act is exclusively linked to members of recognised religious societies performing specific services of worship or religious instruction. The applicant, a member of the Jehovah's Witnesses, claimed that he performed similar services. However, the Jehovah's Witnesses was at the time a registered religious community and not a religious society, and there was thus no room for an exemption under the above-mentioned legislation.

51. The Government argued that the applicant had not been discriminated against, because the criterion that a person applying for exemption from military service must be a member of a religious society was only one condition among others and the applicant would not, in any event, have fulfilled the further conditions as he had not completed a course of theological studies at university or at a comparable level of education. The Court is not persuaded by this argument. Since the competent authority explicitly based its refusal of the applicant's request on the ground that he did not belong to a religious society, there is no need to speculate on what the outcome would have been if the decision had been based on other grounds.

52. The Court has to examine whether the difference in treatment between the applicant, who does not belong to a religious group which is a religious society within the meaning of the 1874 Recognition Act, and a person who belongs to such a group, has an objective and reasonable justification.

53. In doing so the Court refers to the case of *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others v. Austria* (no. 40825/98, 31 July 2008), in which the first applicant, the Jehovah's Witnesses in Austria, had been granted legal personality as a registered religious community, a private-law entity, but wished to become a religious society under the 1874 Recognition Act – that is, a public-law entity. The Court observed that under Austrian law, religious societies enjoyed privileged treatment in many areas, including, inter alia, exemption from military service and civilian service. Given the number of these privileges and their nature, the advantage obtained by religious societies was substantial. In view of these privileges accorded to religious societies, the obligation under Article 9 of the Convention incumbent on the State's authorities to remain neutral in the exercise of their powers in this domain required therefore that if a State set up a framework for conferring legal personality on religious groups to which a specific status was linked, all religious groups which so wished must have a fair opportunity to apply for this status and the criteria established must be applied in a non-discriminatory manner (*ibid.*, § 92). The Court found, however, that in the case of the Jehovah's Witnesses one of the criteria for acceding to the privileged status of a religious society had been applied in an arbitrary manner and concluded that the difference in treatment was not based on any "objective and reasonable justification". Accordingly, it found a violation of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 9 (*ibid.*, § 99).

54. In the present case, the refusal of exemption from military and alternative civilian service was likewise based on the ground that the applicant was not a member of a religious society within the meaning of the 1874 Recognition Act. Given its above-mentioned findings in the case of *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others*, the Court considers that in the present case the very same criterion – whether or not a person applying for exemption from military service is a member of a religious group which is constituted as a religious society – cannot be understood differently and its application must inevitably result in discrimination prohibited by the Convention.

55. In conclusion, section 24(3) of the Military Service Act, which provides for exemptions from the obligation to perform military service exclusively in the case of members of a recognised religious society, is discriminatory and the applicant has been discriminated against on the ground of his religion as a result of the application of this provision. There has therefore been a violation of Article 14 taken in conjunction with Article 9 of the Convention.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION

56. The applicant also relied on Article 9 of the Convention in complaining that he was not exempt from military service, unlike persons assuming a comparable function in religious communities recognised as religious societies.

57. In the circumstances of the present case the Court considers that in view of the considerations under Article 14 read in conjunction with Article 9 of the Convention there is no separate issue under Article 9 of the Convention alone.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Holds that there has been a violation of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 9 of the Convention;
2. Holds that there is no separate issue under Article 9 of the Convention alone;
3. Holds that it is not necessary to examine the complaint under Article 14 taken in conjunction with Article 4 §§ 2 and 3 (b) of the Convention;
4. Holds
 - (a) that the respondent State is to pay the applicant, within three months from the date on which the judgment becomes final in accordance with Article 44 § 2 of the Convention, the following amounts:
 - (i) EUR 4,000 (four thousand Euros) in respect of non-pecuniary damage, plus any tax that may be chargeable to the applicant;
 - (ii) EUR 10,698.53 (ten thousand six hundred and ninety-eight Euros and fifty-three cents) in respect of costs and expenses, plus any tax that may be chargeable to the applicant on this amount;
 - (b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amounts at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;
5. Dismisses the remainder of the applicant's claim for just satisfaction.

(Omissis)

LANG C. AUSTRIA⁸⁸
19 marzo 2009 – Sez. I – Ric. 28648/03
Pres. Rozakis, Vajić, Kovler, Steiner, Hajiyeu, Spielmann, Jebens

* * *

Dispositivo:

- 6 voti contro 1: violazione dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 9
- unanimità: non necessità di esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 9 considerato isolatamente e dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 4.2 e 4.3(b)

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: Vajić

* * *

(*Omissis*)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

5. The applicant was born in 1969 and lives in Altmünster.

6. Upon his baptism on 30 July 1983 the applicant became a member of the recognised religious community of the Jehovah's Witnesses in Austria, within which he assumed the function of a preacher (Prediger) and, since 6 November 1997, an elder (Ältester) in the Jehovah's Witnesses' community in Gmunden. This function includes providing pastoral care to the community, leading church services and preaching.

7. In September 2000 the Upper Austrian Military Authority (Militärkommando) ordered the applicant to undergo examinations as to his ability to perform military service. The applicant appealed against the order, claiming that he should be dispensed from military service since he performed a function within the Jehovah's Witnesses which was equivalent to that of members of a recognised religious society who were exempt from military service under section 24(3) of the Military Service Act (Wehrgesetz). To restrict such a privilege to members of recognised religious societies was not objectively justified and was therefore in breach of the Federal Constitution.

8. On 9 October 2000 the Upper Austria Military Authority dismissed the applicant's appeal. On 14 December 2000 the Federal Minister for Defence (Bundesminister für Landesverteidigung) confirmed that decision. Both authorities refused the applicant's appeals on the ground that he did not belong to a recognised religious society.

9. Subsequently, on 25 January 2001, the applicant lodged a complaint with the Constitutional Court (Verfassungsgerichtshof), requesting it to repeal the wording "recognised religious societies" in section 24(3) of the Military Service Act.

10. On 25 September 2001 the Constitutional Court refused to deal with the applicant's complaint for lack of prospects of success. It found that the applicant's obligations under the Military Service Act did not interfere with the internal rules and practices of the religious community at issue. It furthermore referred to earlier decisions dealing with the legal status of religious communities and their difference from recognised religious societies under the Recognition Act.

11. On 23 May 2003 the Administrative Court (Verwaltungsgerichtshof) dismissed the applicant's complaint. It found that exemption from the obligation to perform military service merely applied to members of recognised religious societies and could not be extended to members of registered religious communities. This decision was served on the applicant's counsel on 4 July 2003.

12. On 26 August 2003 the applicant asked the Federal Ministry for Defence to take no action until the European Court of Human Rights had decided on his application. The applicant was informed that an instruction had been issued to the Upper Austrian Military Authority not to call him up until further notice.

⁸⁸ *Fattispecie*: il ricorrente, che svolgeva funzioni di ministro di culto in una comunità religiosa dei Testimoni di Geova, lamentava una violazione del divieto di discriminazione per motivi religiosi per essergli stata negata l'esenzione dal servizio militare di leva, in quanto ministro di culto di una confessione non registrata.

(*Omissis*)

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 14 OF THE CONVENTION TAKEN TOGETHER WITH ARTICLE 9

16. The applicant complained that the fact that he was not exempt from military service while assuming a function with the Jehovah's Witnesses which was comparable to those of members of recognised religious societies who were exempt from military service constituted discrimination on the ground of his religion, prohibited by Article 14 of the Convention taken together with Article 9.

(*Omissis*)

B. Merits

A. Submissions by the parties

18. The Government pointed out that Article 9 a § 3 of the Federal Constitution provided that every male Austrian citizen was liable to perform military service. Exemptions from this obligation were set out in section 24(3) and were linked to membership of a recognised religious society. However, there were also further criteria which the applicant did not satisfy either. The applicant had stated that his function was comparable to those of persons who were involved in spiritual welfare or in clerical teaching after graduating in theological studies or who were preparing to assume such functions. In this connection, the Government stressed that the applicant had not stated at any time during the domestic proceedings that he had studied theology at a university or any equivalent institution. Therefore, notwithstanding his religious denomination, the applicant had failed to prove that he complied with any of the four criteria set out in the above-mentioned provision. Thus, there was no need to consider whether or not the applicant had been discriminated against on the ground of his faith. In addition, members of recognised religious societies who did not comply with the criteria laid down in section 24(3) of the Military Service Act were not exempt from military service.

19. The Government submitted further that, as the Contracting States were under no obligation to accept a refusal to perform military service for religious reasons, non-exemption of a person from military or alternative civilian service did not raise any concerns under Article 9 of the Convention.

20. The applicant contested this view and maintained that if the relevant domestic legislation provided for exemptions from military or alternative civilian service, it should do so without any discrimination.

21. While it was true that the Jehovah's Witnesses had neither universities nor faculties within State or church universities, they nonetheless offered intensive clerical training which consisted of theoretical studies and practical experience. Elders and deacons were in charge of spiritual welfare, guided the community's worship, provided social assistance, celebrated mass, baptisms, marriages and funerals, and supervised missionary work. The Religious Order of the Jehovah's Witnesses had already existed for many decades and had about 160 members in Austria. Most of its members lived and worked in a community of preachers who took part together in morning worship, prayer and studies; other members were "special pioneers" (*Sonderpioniere*) and "travelling overseers" ("*episcopoi*" or bishops) who visited communities to perform missionary work and ensure spiritual welfare. The Austrian authorities and courts only linked the granting of an exemption from civilian service to membership of a recognised religious society and did not examine whether or not the person concerned performed comparable functions for the purposes of section 24(3) of the Military Service Act.

B. The Court's assessment

22. As the Court has consistently held, Article 14 of the Convention complements the other substantive provisions of the Convention and the Protocols. It has no independent existence since it has effect solely in relation to "the enjoyment of the rights and freedoms" safeguarded by those provisions. Although the application of Article 14 does not presuppose a breach of those provisions – and to this extent it is autonomous – there can be no room for its application unless the facts at issue fall within the ambit of one or more of the latter (see, among many other authorities, *Van Raalte v. the Netherlands*,

21 February 1997, § 33, Reports of Judgments and Decisions 1997-I, and *Camp and Bourimi v. the Netherlands*, no. 28369/95, § 34, ECHR 2000-X).

23. Further, the freedom of religion as guaranteed by Article 9 entails, *inter alia*, freedom to hold religious beliefs and to practise a religion. While religious freedom is primarily a matter of individual conscience, it also implies, *inter alia*, freedom to manifest one's religion, alone and in private, or in community with others, in public and within the circle of those whose faith one shares. Article 9 lists the various forms which manifestation of one's religion or belief may take, namely worship, teaching, practice and observance (see, as a recent authority, *Leyla Şahin v. Turkey* [GC], no. 44774/98, §§ 104,105, ECHR 2005-XI, with further references).

24. In the Court's view the privilege at issue – namely the exemption from the obligation to perform military service and also, consequently, civilian service, afforded to religious societies in respect of those who are part of their clergy – shows the significance which the legislature attaches to the specific function these representatives of religious groups fulfil within such groups in their collective dimension. Observing that religious communities traditionally exist in the form of organised structures, the Court has repeatedly found that the autonomous existence of religious communities is indispensable for pluralism in a democratic society and is, thus, an issue at the very heart of the protection which Article 9 affords (see *Hasan and Chaush v. Bulgaria* [GC], no. 30985/96, § 62, ECHR 2000-XI).

25. As the privilege at issue is intended to ensure the proper functioning of religious groups in their collective dimension, and thus promotes a goal protected by Article 9 of the Convention, the exemption from military service granted to specific representatives of religious societies comes within the scope of that provision. It follows that Article 14 read in conjunction with Article 9 is applicable in the instant case.

26. According to the Court's case-law, a difference of treatment is discriminatory for the purposes of Article 14 of the Convention if it "has no objective and reasonable justification", that is, if it does not pursue a "legitimate aim" or if there is not a "reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised". The Contracting States enjoy a certain margin of appreciation in assessing whether and to what extent differences in otherwise similar situations justify a different treatment (see, among other authorities, *Willis v. United Kingdom*, no. 36042/97, § 39, ECHR 2002-IV).

27. In the instant case, the Court first observes that the exemption from military service under section 24(3) of the Military Service Act is exclusively linked to members of recognised religious societies performing specific services of worship or religious instruction. The applicant, a member of the Jehovah's Witnesses, claimed that he performed similar services. However, the Jehovah's Witnesses was at the time a registered religious community and not a religious society, and there was thus no room for an exemption under the above-mentioned legislation.

28. The Government argued that the applicant had not been discriminated against, because the criterion that a person applying for exemption from military service must be a member of a religious society was only one condition among others and the applicant would not, in any event, have fulfilled the further conditions as he had not completed a course of theological studies at university or at a comparable level of education. The Court is not persuaded by this argument. Since the competent military authorities explicitly based their refusal of the applicant's request on the ground that he did not belong to a religious society, there is no need to speculate on what the outcome would have been if the decisions had been based on other grounds.

29. The Court has to examine whether the difference in treatment between the applicant, who does not belong to a religious group which is a religious society within the meaning of the 1874 Recognition Act, and a person who belongs to such a group has an objective and reasonable justification.

30. In doing so the Court refers to the case of *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others v. Austria* (no. 40825/98, 31 July 2008), in which the first applicant, the Jehovah's Witnesses in Austria, had been granted legal personality as a registered religious community, a private-law entity, but wished to become a religious society under the 1874 Recognition Act – that is, a public-law entity. The Court observed that under Austrian law, religious societies enjoyed privileged treatment in many areas, including, *inter alia*, exemption from military service and civilian service. Given the number of these privileges and their nature, the advantage obtained by religious societies was substantial. In view of these privileges accorded to religious societies, the obligation under Article 9 of the Convention incumbent on the State's authorities to remain neutral in the exercise of their powers in this domain required therefore that if a State set up a framework for conferring legal personality on religious groups to which a specific status was linked, all religious groups which so wished must have a fair opportunity to apply for this status and the criteria established must be applied in a non-discriminatory manner (*ibid.*, § 92). The Court found, however, that in the case of the Jehovah's Witnesses one of the criteria for acceding to the privileged status of a religious society had been applied in an arbitrary manner and concluded that the

difference in treatment was not based on any “objective and reasonable justification”. Accordingly, it found a violation of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 9 (ibid., § 99).

31. In the present case, the refusal of exemption from military and alternative civilian service was likewise based on the ground that the applicant was not a member of a religious society within the meaning of the 1874 Recognition Act. Given its above-mentioned findings in the case of Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others, the Court considers that in the present case the very same criterion – whether or not a person applying for exemption from military service is a member of a religious group which is constituted as a religious society – cannot be understood differently and its application must inevitably result in discrimination prohibited by the Convention.

32. In conclusion, section 24(3) of the Military Service Act, which provides for exemptions from the obligation to perform military service exclusively in the case of members of a recognised religious society, is discriminatory and the applicant has been discriminated against on the ground of his religion as a result of the application of this provision. There has therefore been a violation of Article 14 taken in conjunction with Article 9 of the Convention.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION

33. The applicant also relied on Article 9 of the Convention in complaining that he was not exempt from military service, unlike persons assuming a comparable function in religious communities recognised as religious societies.

A. Admissibility

34. The Court notes that this complaint is not manifestly ill-founded within the meaning of Article 35 § 3 of the Convention. It further notes that it is not inadmissible on any other grounds. It must therefore be declared admissible.

B. Merits

35. In the circumstances of the present case the Court considers that in view of the considerations under Article 14 read in conjunction with Article 9 of the Convention there is no separate issue under Article 9 of the Convention alone.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT

1. Declares unanimously admissible the applicant’s complaints under Article 4 §§ 2 and 3 (b) and Article 9, both taken alone and in conjunction with Article 14 of the Convention, that he was discriminated against on account of his religion in respect of the obligation to perform military service, and the remainder of the application inadmissible;

2. Holds by six votes to one that there has been a violation of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 9 of the Convention;

3. Holds unanimously that there is no separate issue under Article 9 of the Convention alone;

4. Holds unanimously that it is not necessary to examine the complaint under Article 14 taken in conjunction with Article 4 §§ 2 and 3 (b) of the Convention;

5. Holds unanimously

(a) that the respondent State is to pay the applicant, within three months from the date on which the judgment becomes final in accordance with Article 44 § 2 of the Convention, EUR 12,664.36 (twelve thousand six hundred and sixty-four Euros and thirty-six cents), plus any tax that may be chargeable, in respect of costs and expenses;

(b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amounts at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;

6. Dismisses unanimously the remainder of the applicant’s claim for just satisfaction.

(Omissis)

MASAEV C. MOLDOVA⁸⁹
12 maggio 2009 – Sez. IV – Ric. 6303/05
Pres. Bratza, Garlicki, Bonello, Mijović, Björgvinsson, Bianku, Poalelungi

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione degli artt. 6.1 e 9; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo degli artt. 6.3 e 13 in combinato disposto con l'art. 9

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(*Omissis*)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

5. The applicant was born in 1957 and lives in Rezeni. He is a Muslim.

6. On 30 January 2004, the applicant, together with a group of other Muslims, was praying on private premises, namely in a house rented by a non-governmental organisation whose leader was the applicant. They were dispersed by the police and the applicant was subsequently charged with the offence (contravenție administrativă) of practising a religion which was not recognised by the State.

7. On 17 February 2004 the Centru District Court found the applicant guilty on the basis of Article 200 (3) of the Code of Administrative Offences and fined him 360 Moldovan lei (MDL). The applicant appealed against this decision and argued, inter alia, that it was contrary to his right to freedom of religion.

8. On 9 March 2004 the Chişinău Court of Appeal dismissed the applicant's appeal without giving any reasons and without inviting the applicant to attend the hearing.

(*Omissis*)

THE LAW

(*Omissis*)

III. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION

19. The applicant submitted that there had been an interference with his right to freedom of religion and that the interference was not prescribed by law. In particular, according to the applicant, Article 200 § 3 of the Code of Administrative Offences did not indicate with sufficient clarity the scope of the discretion granted to the executive to regulate the manifestation of religious beliefs. Moreover, the interference had not pursued a legitimate aim and had not been necessary in a democratic society.

20. The Government admitted that there had been an interference with the applicant's right to freedom of religion. However, the interference had been prescribed by law, namely by section 14 of the Denominations Act and Article 200 § 3 of the Code of Administrative Offences, and had pursued a legitimate aim. According to the Government there was a legitimate interest in requiring religious denominations to register with the State before exercising their activities. The State was entitled to verify whether a movement or association carried out, ostensibly in pursuit of religious aims, activities which were harmful to the population. It was similarly in the State's interest to apply sanctions for derogation from that requirement, in this case against persons who had decided to manifest their religious beliefs without prior registration of the Muslim religion with the State organs. Accordingly, the interference had

⁸⁹ *Fattispecie*: il ricorrente, leader di una comunità religiosa musulmana, lamentava la violazione della propria libertà religiosa per essere stato interrotto dalla polizia (e successivamente sanzionato in via amministrativa per la medesima condotta) mentre praticava il culto in luogo privato insieme ad altre persone, in quanto appartenenti a una religione non riconosciuta.

pursued the legitimate aim of protecting public order and morals. The sanction imposed on the applicant had been necessary for the purpose of education and deterrence and the amount of the fine had not been significant and had thus been proportionate to the aim pursued.

21. The Court reiterates that, as enshrined in Article 9 of the Convention, freedom of thought, conscience and religion is one of the foundations of a “democratic society” within the meaning of the Convention (see *Kokkinakis v. Greece*, 25 May 1993, § 31, Series A no. 260-A).

22. While religious freedom is primarily a matter of individual conscience, it also implies, *inter alia*, freedom to “manifest [one’s] religion”. According to Article 9 of the Convention, freedom to manifest one’s religion is not only exercisable in community with others, “in public” and within the circle of those whose faith one shares, but can also be asserted “alone” and “in private”.

23. The fundamental nature of the rights guaranteed in Article 9 § 1 of the Convention is also reflected in the wording of the paragraph providing for limitations on them. Unlike the second paragraphs of Articles 8, 10 and 11 of the Convention, which cover all the rights mentioned in the first paragraphs of those Articles, that of Article 9 of the Convention refers only to “freedom to manifest one’s religion or belief”. In so doing, it recognises that in democratic societies, in which several religions coexist within one and the same population, it may be necessary to place restrictions on this freedom in order to reconcile the interests of the various groups and ensure that everyone’s beliefs are respected (see *Kokkinakis*, cited above, § 33). At the same time, it emphasises the primary importance of the right to freedom of thought, conscience and religion and the fact that a State cannot dictate what a person believes or take coercive steps to make him change his beliefs.

24. According to its settled case-law, the Court leaves to States party to the Convention a certain margin of appreciation in deciding whether and to what extent an interference is necessary, but that goes hand in hand with European supervision of both the relevant legislation and the decisions applying it. The Court’s task is to ascertain whether the measures taken at national level are justified in principle and proportionate.

In order to determine the scope of the margin of appreciation in the present case the Court must take into account what is at stake, namely the need to maintain true religious pluralism, which is inherent in the concept of a democratic society (see *Kokkinakis*, cited above, § 31). Similarly, due weight must be given to that need when determining, as paragraph 2 of Article 9 requires, whether the interference corresponds to a “pressing social need” and is “proportionate to the legitimate aim pursued” (see, *mutatis mutandis*, among many other authorities, *Wingrove v. the United Kingdom*, 25 November 1996, § 53, Reports of Judgments and Decisions 1996-V). In exercising its supervision, the Court must consider the interference complained of on the basis of the file as a whole (see *Kokkinakis*, cited above, § 47).

25. Turning to the circumstances of the present case, the Court notes that it is undisputed that the fine imposed on the applicant for praying on private premises constituted an interference with his right to freedom of religion. The Court is prepared to accept that the interference was prescribed by law (Article 200 § 3 of the Code of Administrative Offences) and that it pursued the aim of maintaining public order. It remains to be determined whether the interference was necessary in a democratic society.

26. The Court notes that any person manifesting a religion which is not recognised in accordance with the Religious Denominations Act is automatically liable to being punished under the provisions of Article 200 § 3 of the Code of Administrative Offences. The Government contended that since it was not disproportionate for a State to impose compulsory State registration for religious denominations it must also not be disproportionate for the State to impose sanctions against those who manifest religious beliefs which are not formally constituted and registered as religious denominations. The Court does not contest the State’s power to put in place a requirement for the registration of religious denominations in a manner compatible with Articles 9 and 11 of the Convention. However, it does not follow, as the Government appear to argue, that it is compatible with the Convention to sanction the individual members of an unregistered religious denomination for praying or otherwise manifesting their religious beliefs. To admit the contrary would amount to the exclusion of minority religious beliefs which are not formally registered with the State and, consequently, would amount to admitting that a State can dictate what a person must believe. The Court cannot agree with such an approach and considers that the limitation on the right to freedom of religion provided by Article 200 § 3 of the Code of Administrative Offences constituted an interference which did not correspond to a pressing social need and was therefore not necessary in a democratic society. Accordingly, there has been a violation of Article 9 of the Convention.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Declares the application admissible;

2. Holds that there has been a violation of Article 6 § 1 of the Convention;
3. Holds that there is no need to examine separately the complaint under Article 6 § 3 of the Convention;
4. Holds that there has been a violation of Article 9 of the Convention;
5. Holds that there is no need to examine the complaint under Article 13 taken in conjunction with Article 9 of the Convention;
6. Holds
 - (a) that the respondent State is to pay the applicant, within three months from the date on which the judgment becomes final in accordance with Article 44 § 2 of the Convention, the following amounts, to be converted into the currency of the respondent State at the rate applicable at the date of settlement:
 - (i) EUR 26 (twenty-six euros) in respect of pecuniary damage plus any tax that may be chargeable on this amount;
 - (ii) EUR 1,500 (one thousand five hundred euros) in respect of non-pecuniary damage plus any tax that may be chargeable on this amount;
 - (iii) EUR 1,000 (one thousand euros) in respect of costs and expenses plus any tax that may be chargeable to the applicant on this amount;
 - (b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amounts at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;
7. Dismisses the remainder of the applicant's claim for just satisfaction.

(Omissis)

MIROĻUBOVŠ E ALTRI C. LETTONIA⁹⁰
15 settembre 2009 – Sez. III – Ric. 798/05
Pres. Casadevall, Fura, Bīrsan, Gyulumyan, Myjer, Ziemele, López Guerra

* * *

Dispositivo:

– 6 voti contro 1: violazione dell'art. 9

– unanimità: non necessità di esaminare il caso sotto il profilo degli artt. 8 e 11

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: Myjer

* * *

(*Omissis*)

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

7. Au moment de l'introduction de la requête, le premier requérant, le père Ivans (Ioanns) Miroļubovs, était « maître spirituel » (garīgais mācītājs) de confession vieille-orthodoxe. Le deuxième requérant, M. Sergejs Pičugins, président du conseil paroissial de la paroisse vieille-orthodoxe Grebenščikova de Riga (Rīgas Grebenščikova vecticībnieku draudze, en abrégé « RGVD »), occupa cette fonction d'août 2001 à août 2002. La troisième requérante, M^{me} Albīna Zaikina, était membre dudit conseil pendant la même période.

A. Le contexte historique de l'affaire

8. La confession vieille-orthodoxe est née du grand schisme de l'Église orthodoxe russe au milieu du dix-septième siècle. Une partie du clergé et des fidèles russes, menée par l'archiprêtre Avvakoum (протопоп Аввакум), refusa d'accepter les réformes liturgiques initiées par le patriarche Nikon à partir de 1652. Les anciens livres liturgiques et leurs adeptes furent condamnés par l'Église orthodoxe au concile de Moscou de 1666, consommant ainsi le schisme et ouvrant la voie à une série de persécutions contre les personnes attachées aux anciens usages.

9. Les adeptes de la confession vieille-orthodoxe sont plus communément appelés « vieux-croyants » (староверы en russe, vecticībnieki en letton) ou « vieux-ritualistes » (старообрядцы en russe). Leurs différences principales avec l'Église orthodoxe ne se situent pas sur le plan proprement théologique ou dogmatique, mais plutôt sur le plan liturgique et celui de l'orthopraxie (l'orthographe du nom de Jésus, la manière de faire le signe de la croix, le baptême par triple immersion, le libellé de certaines prières, le rejet du chant polyphonique, certains interdits et prescriptions vestimentaires et alimentaires, etc.)

10. Malgré ces éléments communs, tous les vieux-croyants se divisent en deux grandes branches, très différentes entre elles. La première branche, historiquement la plus ancienne, s'appelle les popovtsy (поповцы en russe, littéralement « les prêtres »). Il s'agit des vieux-croyants qui, en s'assurant la succession apostolique par une chaîne de consécrations épiscopales, ont conservé un mode de vie ecclésiale essentiellement identique à celui de l'Église orthodoxe. Les popovtsy possèdent leur propre hiérarchie institutionnelle (il existe actuellement deux grandes hiérarchies avec un archevêque à la tête de chacune, ainsi que plusieurs hiérarchies plus petites), leur propre épiscopat, les sept sacrements (y compris l'Eucharistie et la prêtrise) et des communautés de vie monastique.

11. La deuxième branche, les bespopovtsy (беспоповцы, littéralement « les sans-prêtres ») s'est progressivement formée dans certaines régions au cours de la première moitié du dix-huitième siècle, après le décès des prêtres qui s'étaient ralliés à la cause des vieux-croyants et en l'absence d'un évêque qui pourrait ordonner de nouveaux prêtres à leur place. Dans la perspective eschatologique des bespopovtsy, une telle extinction sacramentelle était perçue comme un phénomène normal de la fin des temps. N'ayant pas de prêtres, les bespopovtsy ne célèbrent pas l'Eucharistie et donc ne communient pas. Ils ne possèdent aucune hiérarchie ecclésiastique ; chaque communauté locale est en principe

⁹⁰ *Fattispecie*: i ricorrenti lamentavano una violazione della propria libertà religiosa per essere stati sfavoriti in un conflitto interno alla parrocchia da parte delle autorità pubbliche, che avevano preso le parti della fazione ritenuta più vicina all'ortodossia dominante.

indépendante des autres. La direction spirituelle de la communauté est généralement assurée par des hommes laïcs élus par les fidèles et spécialement formés et bénis, appelés « maîtres spirituels » (духовные наставники); ceux-ci assurent la prédication, dirigent les assemblées dominicales, administrent les baptêmes, entendent les confessions, célèbrent les mariages et les funérailles. Ils sont habituellement désignés par le titre de « père », à l'instar des prêtres.

12. A la suite de nombreuses scissions survenues au cours de l'histoire, les deux branches des vieux-croyants se subdivisent en plusieurs obédiences (согласия, littéralement « concordées »); chez les bespopovtsy, celles-ci peuvent encore se subdiviser en mouvances (толки). Sauf quelques rares exceptions, les différentes obédiences ne se reconnaissent pas mutuellement.

13. Depuis 1800, il existe également un courant appelé yedinovertsy (единоверцы). Il s'agit de vieux-croyants qui ont consenti à devenir membres de l'Église orthodoxe russe tout en gardant l'usage du vieux rite. Les paroisses des yedinovertsy font dès lors partie intégrante de l'Église orthodoxe, mais elles sont autorisées à célébrer d'après les textes liturgiques antérieurs à 1666.

14. Il est communément admis que la première communauté vieille-orthodoxe sur le territoire letton fut créée en 1660, dans les environs de Daugavpils, par un prêtre dissident russe. Depuis environ deux siècles, la quasi-totalité des vieux-croyants de Lettonie appartient à l'obédience pomore de la branche des bespopovtsy. Plus précisément, ils relèvent de la mouvance des « mariés » (брачное согласие) de la sous-obédience vieille-pomore fédosséévite (старопоморы-федосеевцы). A l'origine, tous les fédosséévites étaient « non mariés » (безбрачное согласие), c'est-à-dire, ils n'avaient pas de mariage religieux : ceux qui vivaient maritalement de facto étaient temporairement exclus de la communauté jusqu'à l'âge de cessation des rapports sexuels. Toutefois, au milieu du dix-neuvième siècle, les fédosséévites vivant sur le territoire letton actuel finirent par accepter le mariage sacramentel, se distinguant ainsi du reste des fédosséévites restés en Russie.

15. Avant 1989, une partie des vieux-croyants pomores de Lettonie récusait l'usage du mot « Eglise » à leur égard ; toutefois, en 1989, la quasi-totalité des communautés lettonnes s'organisa en une fédération nommée « l'Eglise vieille-orthodoxe pomore de Lettonie » (Latvijas Vec ticībnieku Pomoras Baznīca en letton). D'après les données statistiques publiées par la Direction des affaires religieuses (Reliģisko lietu pārvalde, ci-après « la Direction »), les vieux-croyants pomores, qui comptent entre 70 000 et 80 000 personnes, représentent environ 3 % de toute la population de la Lettonie. Ils sont pratiquement tous de langue maternelle russe.

16. A l'époque actuelle, la Lettonie compte 69 communautés vieilles-orthodoxes. La plus grande d'entre elles est la RGVD (paragraphe 7 ci-dessus), établie en 1760, dont le temple est le plus grand temple vieux-croyant du monde. Forte de plusieurs milliers de paroissiens (dont 439 officiellement enregistrés comme tels) avant sa scission, elle rassemblait depuis longtemps l'ensemble des vieux-croyants pomores de Riga et de ses environs.

B. La genèse de l'affaire

17. En 1984, le premier requérant, le père Ivans (Ioanns) Miroļubovs, devint l'un des maîtres spirituels de la RGVD. En 1995, il en fut nommé le maître spirituel principal. Il devint également président du Conseil central de l'Église vieille-orthodoxe pomore de Lettonie (Latvijas Vec ticībnieku Pomoras Baznīcas Centrālā padome).

18. Peu après, toujours en 1995, une assemblée générale de la RGVD élut un nouveau conseil paroissial (draudzes padome) et adopta de nouveaux statuts, qui furent déclarés réguliers et enregistrés par le ministère de la Justice. Toutefois, un autre maître spirituel de la communauté, le père A.K., ne reconnut pas les nouveaux changements et quitta la RGVD avec une partie des paroissiens. Cette scission alla jusqu'à entraîner des actes de violence et d'intimidation, qui, à plusieurs reprises, nécessitèrent l'intervention de la police.

19. En juillet 1995, un concile général de l'Église vieille-orthodoxe eut lieu à Daugavpils. Les délégués refusèrent, à la quasi-unanimité, de reconnaître la légitimité canonique des actes du premier requérant ; il fut déchu de son statut de maître spirituel et frappé d'interdit pour une période de sept ans. La même sanction, mais pour une durée de cinq ans, fut infligée à ses partisans, ainsi qu'aux membres de sa famille. Cependant, en 1997, un nouveau concile général déclara illégitime celui de 1995 et invalida tous ses actes.

20. En 1999, le père A.K. et ses adeptes, ayant quitté la RGVD, créèrent une nouvelle communauté, appelée « la paroisse vieille-orthodoxe pomore de l'Épiphanie du Seigneur » (Rīgas Dieva Parādīšanās Pomoras vec ticībnieku draudze). En janvier 2000, elle fut enregistrée en tant que paroisse (draudze) par la Direction, acquérant ainsi la personnalité morale en droit civil.

21. En avril 2001, le premier requérant quitta le poste de président du Conseil central de l'Église vieille-orthodoxe et déclara que la RGVD quittait également ledit conseil. Il ressort des pièces du dossier que, depuis quelques années, ce requérant était entré en conflit avec un grand nombre d'autres maîtres

spirituels vieux-croyants de Lettonie, qui lui reprochaient ses projets de restauration de la prêtrise et des autres sacrements manquants, contrairement aux principes fondamentaux de la vie ecclésiale traditionnelle des bespopovtsy. Ils l'accusaient également d'avoir, à cette fin, pris contact avec l'Eglise orthodoxe russe (Patriarcat de Moscou).

22. Le 5 août 2001, l'assemblée générale de la RGVD, tenue en présence d'un fonctionnaire de la Direction, élit son conseil paroissial et sa commission d'audit interne. Le premier requérant demeura maître spirituel principal de la communauté, le deuxième devint président du conseil paroissial ; quant à la troisième, elle fut élue membre dudit conseil. Par une lettre d'attestation du 17 août 2001, la Direction reconnut la validité de ces élections. Le 8 novembre 2001, la Direction accorda à la RGVD un nouveau numéro d'enregistrement et lui délivra un nouveau certificat à cet effet. Le 3 mars 2002, l'assemblée générale adopta de nouveaux statuts, qui soulignaient l'indépendance complète de la RGVD par rapport aux autres organismes religieux. Le 2 mai 2002, la Direction les homologua.

23. Entre-temps, en septembre 2001, un nouveau concile général de l'Eglise vieille-orthodoxe eut lieu à Daugavpils. Il confirma les sanctions prononcées à l'encontre du premier requérant et de ses adeptes en 1995. Le concile constata également que le premier requérant avait invité au temple de la RGVD un prêtre de l'Eglise orthodoxe russe pour qu'il y célébrât l'Eucharistie, après quoi une partie des paroissiens avait communié ; or, un tel acte constituait une « trahison de l'Eglise pomore ». Quant au temple susvisé, le concile déclara que « [ce] temple (...), ainsi que toute sa propriété, fai[saient] partie intégrante de l'héritage spirituel et matériel de l'Eglise vieille-orthodoxe pomore de Lettonie ».

24. Le 12 avril 2002, le premier requérant invita effectivement un prêtre orthodoxe russe, rattaché au courant des yedinovertsy (paragraphe 13 ci-dessus), à célébrer dans les locaux de la RGVD. Celui-ci célébra la liturgie des Présanctifiés, puis donna la communion et l'extrême-onction à ceux des membres de la RGVD qui le désiraient.

25. Le 7 juin 2002, les délégués des communautés pomores russes, lettonnes et biélorusses, réunis à Saint-Petersbourg (Russie), déclarèrent que le fait d'entrer en communion sacramentelle avec les représentants d'une autre confession entraînait l'excommunication de l'obédience pomore.

C. Les événements du 14 juillet 2002 et leurs suites

26. Le 14 juillet 2002, une assemblée générale extraordinaire de la RGVD se tint dans la salle des réunions du temple de Riga. 175 paroissiens y étaient présents, y compris les trois requérants, tous les autres membres du conseil paroissial et tous les membres de la commission d'audit interne.

27. En même temps, une autre réunion fut organisée en plein air dans la rue devant le temple ; elle rassembla environ 250 personnes. Y participèrent notamment quinze maîtres spirituels vieux-croyants venus de toute la Lettonie – y compris le père A.K. de la paroisse de l'Epiphanie du Seigneur –, et M. M., un député du Parlement de confession vieille-orthodoxe. L'un des trois maîtres spirituels de la RGVD, le père T.K., finit par sortir du temple et par les rejoindre. En revanche, aucun autre responsable élu de la communauté n'y était présent. Les requérants appelèrent la police, mais celle-ci refusa d'intervenir.

28. Au cours de leur rassemblement, les personnes réunies dans la rue déclarèrent qu'elles formaient elles aussi une « assemblée extraordinaire ouverte de la RGVD ». Elles déclarèrent qu'en communiant chez un prêtre orthodoxe le 12 avril 2002, les requérants et ceux qui avaient suivi leur exemple avaient apostasié leur foi vieille-croyante et s'étaient de facto convertis à l'Eglise orthodoxe. Par conséquent, selon l'article 13 des statuts de la RGVD, toutes ces personnes avaient automatiquement perdu leur qualité de membre de la communauté, et, par là-même, leur droit de vote et leurs postes au sein de cette dernière. L'assemblée « dissidente » décida donc d'écarter tous les responsables élus de la RGVD, en élit de nouveaux à leur place et apporta des modifications importantes aux statuts de la paroisse. Le père T.K. fut élu maître spirituel principal ; quant au député M., il se vit accorder le poste de président du conseil paroissial. Les décisions ainsi adoptées, accompagnées d'un extrait du procès-verbal de la réunion, furent aussitôt soumises à la Direction pour enregistrement.

29. D'après le procès-verbal susmentionné, 183 membres de la RGVD étaient présents au rassemblement litigieux. En revanche, les requérants soutiennent qu'environ deux tiers des participants au rassemblement en cause n'appartenaient pas à la RGVD et n'avaient dès lors aucun droit de vote au sein de cette communauté.

30. Alors que le rassemblement parallèle se tenait dans la rue, l'assemblée générale de la RGVD, réunie à l'intérieur du temple, réagit par l'adoption d'une série de sanctions. Treize paroissiens se trouvant à l'extérieur furent exclus de la communauté « pour leurs activités schismatiques », treize autres furent frappés d'interdit pour une durée de six mois, et le père T.K. fut renvoyé. En outre, l'assemblée adopta deux déclarations solennelles. La première, approuvée à l'unanimité et intitulée « Déclaration sur l'autonomie de la RGVD », insistait sur l'indépendance de cette communauté par rapport à l'Eglise vieille-orthodoxe pomore de Lettonie, indépendance qui avait été strictement maintenue jusqu'en 1989. La seconde, intitulée « Déclaration sur les principes de tolérance religieuse et sur l'étude de la possibilité

de retourner à l'ancienne tradition ecclésiastique russe », expliquait qu'une communion ponctuelle chez les yedinovertsy n'enfreignait aucune règle canonique ou disciplinaire pomore, réaffirmait la fidélité de la RGVD à la doctrine et aux usages pomores, et rejetait toute idée de conversion.

31. Peu après, le conseil paroissial en place informa la Direction que le rassemblement tenu dans la rue avait été illégitime du point de vue des statuts de la RGVD, que ses actes étaient nuls et nonavenus, et que le sceau utilisé par ses participants était un faux. En réponse, la Direction demanda au conseil de lui fournir le procès-verbal de l'assemblée générale tenue à l'intérieur du temple, une liste des paroissiens enregistrés, ainsi que certains autres renseignements. Le conseil soumit les informations demandées. Il envoya également à la Direction un enregistrement vidéo des deux réunions en cause.

32. Le 5 août 2002, la Direction écrivit au Saint-Synode de l'Eglise orthodoxe russe, à Moscou, lui demandant son avis sur l'éventuel changement de l'appartenance confessionnelle de la RGVD. Par un courrier reçu le 26 septembre 2002, le fonctionnaire compétent du synode déclara qu'aucun ralliement de la RGVD ou de ses membres à l'église en cause n'avait eu lieu.

33. Par deux lettres expédiées le 5 août 2002, le père A.K. de la paroisse de l'Epiphanie du Seigneur demanda à la Direction et à la faculté de théologie de l'Université de Lettonie si, à leur avis, le premier requérant et ses partisans avaient changé de confession du fait de leur communion sacramentelle avec les orthodoxes. En annexe de ces lettres, A.K. joignit copie d'un avis signé par un professeur de l'Académie de la fonction publique de la Fédération de Russie, selon lequel une telle communion était absolument contraire aux règles canoniques des bespopovtsy.

34. Le 23 août 2002, le doyen de la faculté de théologie adressa à la Direction un avis non motivé, long de huit lignes et se limitant à dire que les « membres de la paroisse [avaient] renoncé aux principes caractéristiques de l'Eglise vieille-orthodoxe pomore ».

35. Par une décision prise le même jour, le 23 août 2002, la Direction reconnut la légitimité du rassemblement parallèle tenu dans la rue, homologua ses décisions etregistra les modifications des statuts qui y avaient été adoptées. Aux termes de cet acte, il avait été pris « vu l'avis de la division juridique de la Direction » et « puisque les documents reçus [étaient] conformes aux actes législatifs de la République de Lettonie » ; aucun autre motif n'avait été indiqué.

36. Le surlendemain, le 25 août 2002, le député M. et les membres du nouveau conseil paroissial qu'il présidait se rendirent au temple de la RGVD, présentèrent la décision susmentionnée et exigèrent la libération immédiate des locaux. Les requérants et leurs condisciples ayant refusé d'obtempérer, les arrivants firent appel à une entreprise de sécurité privée pour les expulser de force. Ni les requérants ni leurs partisans (environ 180 personnes) ne purent plus jamais pénétrer dans l'enceinte du temple ; leur communauté continua néanmoins à fonctionner informellement, sous le nom de « RGVD en exil ».

37. Par une décision du 10 septembre 2002, la Direction délivra au nouveau conseil paroissial un nouveau certificat d'enregistrement de la RGVD, tout en annulant celui du 8 novembre 2001. Plus tard, en 2003, ce réenregistrement fut renouvelé. Les nouveaux organes de la RGVD décidèrent aussitôt de se rallier à l'Eglise vieille-orthodoxe pomore de Lettonie.

38. Dès le lendemain de leur expulsion, les requérants dénoncèrent le comportement du nouveau conseil paroissial dans une série de plaintes adressées à la police et au parquet ; toutefois, ceux-ci refusèrent d'intervenir. Les requérants se plaignirent également de l'attitude de la Direction devant le ministère de la Justice ; en réponse, il leur fut conseillé de saisir directement les tribunaux.

D. La procédure devant les tribunaux

39. Le 18 septembre 2002, les trois requérants, agissant en leur propre nom en tant que personnes physiques, saisirent le tribunal de première instance de l'arrondissement du Centre de la ville de Riga d'un recours en annulation des décisions de la Direction des 23 août et 10 septembre 2002. Dans leur mémoire, ils insistèrent sur le fait que, du point de vue des statuts de la RGVD, le rassemblement parallèle tenu dans la rue était manifestement irrégulier ; tous les actes qu'il pouvait éventuellement adopter étaient nuls ; en homologuant ces actes, la Direction avait donc agi ultra vires. Plus tard, le 17 novembre 2002, 110 membres de la « RGVD en exil » signèrent et envoyèrent au tribunal une résolution selon laquelle les requérants étaient habilités à représenter les intérêts de la RGVD légitime.

40. Le 18 octobre 2002, la Direction adressa au tribunal ses observations écrites sur le fond de l'affaire. Selon la Direction, d'un point de vue formel, chacune des deux réunions – tant celle tenue à l'intérieur du temple que celle tenue dans la rue –, rassemblait plus d'un tiers des membres de la RGVD ; elles réunissaient donc toutes les deux le quorum requis par l'article 26 des statuts de celle-ci. Cependant, il ressortait des deux avis d'experts reçus par la Direction qu'en entrant en communion sacramentelle avec l'Eglise orthodoxe, une grande partie des paroissiens fidèles au premier requérant avaient automatiquement changé d'appartenance confessionnelle au sens de l'article 13 des statuts, perdant ainsi tous leurs droits au sein de la communauté. Cela signifiait qu'en réalité, l'assemblée générale de la

RGVD présidée par le premier requérant ne réunissait pas le quorum requis. C'était donc pour cette raison que la Direction avait préféré la réunion « alternative » à l'assemblée « légitime » réunie dans le temple.

41. Le 27 novembre 2002, le recteur de l'Université de Lettonie transmit au premier requérant un avis signé par le professeur T. de la faculté de théologie de cette université. Dans cet avis, long de quatre pages et allant dans le sens contraire à ceux déjà soumis à la Direction, le professeur T. contestait la compétence de son doyen en la matière. Selon lui, eu égard aux particularités historiques et théologiques de la confession vieille-orthodoxe et notamment du courant des bespopovtsy, le fait de communier chez les yedinovertsy n'entraînait nullement le changement de confession. Au demeurant, le professeur T. déclara qu'une communauté religieuse indépendante, telle la RGVD, avait « un droit inaliénable d'introduire des nouveautés (...) théologiques, si elle le jugeait nécessaire », et que l'Etat n'avait aucun droit de s'y immiscer et de décider de son appartenance confessionnelle. Cet avis fut également transmis au tribunal.

42. Par un jugement du 10 janvier 2003, le tribunal de première instance fit droit au recours des requérants et annula les décisions des 23 août et 10 septembre 2002. Aux termes du jugement, l'assemblée générale tenue dans le temple était régulière et pleinement conforme aux statuts de la RGVD. En revanche, le rassemblement organisé dans la rue était manifestement contraire à toute une série d'articles desdits statuts. Le tribunal souligna en particulier que la RGVD était une communauté religieuse indépendante et qu'elle ne faisait pas partie de l'Eglise vieille-orthodoxe pomore de Lettonie.

43. Contre ce jugement, la Direction interjeta appel devant la cour régionale de Riga ; dans son mémoire, elle insista sur sa position quant au changement de l'appartenance confessionnelle des requérants.

44. Par un arrêt du 17 septembre 2003, la cour régionale annula le jugement entrepris et débouta les requérants. Aux termes de l'arrêt, les décisions litigieuses avaient pour seul destinataire la RGVD en tant que personne morale, et non les requérants en leur qualité de personnes physiques. Dès lors, ces décisions n'affectaient pas leurs droits et intérêts légitimes ; bien au contraire, rien ne les empêchait « de choisir librement leur appartenance à une confession [et] de se livrer aux rituels religieux ». Au demeurant, en faisant un choix entre les deux assemblées parallèles de la RGVD, la Direction avait agi dans les limites de sa compétence.

45. Les requérants se pourvurent alors en cassation devant le sénat de la Cour suprême. Par un arrêt du 14 janvier 2004, rendu à l'issue d'une audience contradictoire à laquelle les requérants étaient représentés par un avocat du barreau de Riga, le sénat rejeta le pourvoi. Contrairement à la cour régionale, il ne contesta pas le droit des requérants d'introduire le recours en leur capacité individuelle, mais conclut à l'absence de moyens de cassation valides dans le pourvoi.

46. Par une lettre du 15 avril 2004, le procureur en chef près la cour régionale de Riga demanda à la Direction de révoquer ses décisions des 23 août et 10 septembre 2002 comme étant contraires à la loi. Le 8 mai 2004, la Direction lui répondit que cette question avait déjà été définitivement tranchée par l'arrêt du sénat du 14 janvier 2004, entré en force de chose jugée.

(Omissis)

EN DROIT

(Omissis)

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 9 DE LA CONVENTION

72. Les requérants se plaignent que la manière dont la Direction est intervenue dans le conflit concernant leur communauté religieuse a entraîné une violation de l'article 9 de la Convention, ainsi libellé :

(Omissis)

73. Selon les requérants, seuls les dirigeants spirituels d'une communauté religieuse, et non les autorités étatiques, ont le droit de déterminer l'appartenance confessionnelle de cette communauté. Lorsqu'il s'agit d'une paroisse complètement indépendante – telle la RGVD –, ce pouvoir n'appartient qu'à ses propres dirigeants. Les requérants estiment inacceptable pour un Etat laïque le fait qu'une autorité publique, invoquant des avis d'experts n'appartenant pas à la religion concernée, détermine arbitrairement l'identité confessionnelle des membres d'une communauté religieuse contre leur gré, puis prenne une décision contraignante fondée sur cette appréciation. En d'autres termes, les requérants

accusent la Direction de s'être érigée en juge de leur orthodoxie religieuse et de s'être ainsi immiscée dans un domaine qui n'était pas le sien.

74. Le Gouvernement n'a pas présenté d'observations sur ce grief.

A. Sur la recevabilité

75. La Cour note d'emblée que les trois requérants étaient des membres actifs de leur communauté religieuse. Le premier d'entre eux était le maître spirituel principal de la RGVD ; quant aux deux autres, ils étaient, respectivement, le président et un membre de son conseil paroissial. La mesure qu'ils dénoncent devant la Cour a donc directement affecté l'exercice de leurs droits au titre de l'article 9 de la Convention, de sorte qu'ils peuvent se prétendre « victimes » de la violation alléguée de cet article (voir, mutatis mutandis, Hassan et Tchaouch c. Bulgarie [GC], n° 30985/96, §§ 63-64, CEDH 2000-XI).

76. Au demeurant, la Cour constate que le grief des requérants tiré de l'article 9 de la Convention n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Aucun autre motif d'irrecevabilité n'ayant été relevé, elle estime qu'il convient de déclarer ce grief recevable.

B. Sur le fond

77. Aux yeux de la Cour, il est évident que l'intervention des autorités dans le conflit divisant les membres de la RGVD, à la suite de laquelle les requérants et leurs partisans ont cessé d'être reconnus comme dirigeants légitimes de la communauté et ont été expulsés de leur temple, s'analyse en une ingérence dans l'exercice, par les requérants, de leur droit à la liberté de religion protégé par l'article 9 de la Convention (voir, mutatis mutandis, Hassan et Tchaouch, précité, § 82, ainsi que Saint Synode de l'Eglise orthodoxe bulgare (métropolitaine Innocent) et autres c. Bulgarie, nos 412/03 et 35677/04, §§ 102 et 114, 22 janvier 2009). Pareille ingérence emporte violation de cette disposition, sauf si elle est prévue par la loi et nécessaire dans une société démocratique pour atteindre un but légitime (Cha'are Shalom Ve Tsedek c. France [GC], n° 27417/95, §§ 75 et 84, CEDH 2000-VII).

1. « Prévues par la loi » et « but légitime »

78. La Cour constate d'emblée que la loi sur les organisations religieuses de 1995 ne contient aucune disposition qui régirait expressément les démarches à suivre par la Direction en cas de scissions internes et de revendications antagoniques de légitimité au sein d'une communauté religieuse (voir, mutatis mutandis, Hassan et Tchaouch, précité, § 85). Cependant, en l'absence d'observations des parties sur ce point, la Cour présumera – sans l'affirmer d'une manière conclusive – que l'ingérence litigieuse avait pour base légale les dispositions pertinentes de la loi précitée, et que ces dispositions remplissaient les critères de « légalité » définis par la jurisprudence constante de la Cour (voir, parmi beaucoup d'autres, Perry c. Lettonie, n° 30273/03, § 62, 8 novembre 2007).

79. Quant aux buts poursuivis par cette ingérence, la Cour constate que son objectif immédiat était, de toute évidence, la solution d'un conflit opposant deux groupes de paroissiens de la RGVD et affectant les intérêts de l'ensemble de la communauté vieille-orthodoxe de Lettonie. Elle admet donc que l'intervention des autorités dans ce conflit poursuivait au moins deux buts légitimes au sens de l'article 9 § 2 de la Convention, à savoir « la protection de l'ordre » et celle « des droits et libertés d'autrui ».

2. « Nécessaire dans une société démocratique »

a) Principes généraux

80. Les principes fondamentaux pertinents en l'espèce, tels qu'ils ont été définis par la jurisprudence constante de la Cour, sont les suivants :

a) La liberté de pensée, de conscience et de religion, consacrée par l'article 9 de la Convention, représente l'une des assises d'une « société démocratique » au sens de la Convention. Elle figure, dans sa dimension religieuse, parmi les éléments les plus essentiels de l'identité des croyants et de leur conception de la vie, mais elle est aussi un bien précieux pour les athées, les agnostiques, les sceptiques ou les indifférents. Il y va du pluralisme – chèrement conquis au cours des siècles – consubstantiel à pareille société. Cette liberté implique, notamment, celle d'adhérer ou non à une religion et celle de la pratiquer ou de ne pas la pratiquer (Kokkinakis c. Grèce, 25 mai 1993, § 31, série A n° 260-A, et Buscarini et autres c. Saint-Marin [GC], n° 24645/94, § 34, CEDH 1999-I).

b) Si la liberté religieuse relève d'abord du for intérieur, elle implique de surcroît, notamment, celle de « manifester sa religion » individuellement et en privé, ou de manière collective, en public et dans le cercle de ceux dont on partage la foi. L'article 9 énumère les diverses formes que peut prendre la

manifestation d'une religion ou d'une conviction, à savoir le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites (Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova, n° 45701/99, § 114, CEDH 2001-XII).

c) Les communautés religieuses existant traditionnellement et universellement sous la forme de structures organisées, l'article 9 doit s'interpréter à la lumière de l'article 11 de la Convention qui protège la vie associative contre toute ingérence injustifiée de l'Etat. Vu sous cet angle, le droit des fidèles à la liberté de religion, qui comprend le droit de manifester sa religion collectivement, suppose que les fidèles puissent s'associer librement, sans ingérence arbitraire de l'Etat. En effet, l'autonomie des communautés religieuses est indispensable au pluralisme dans une société démocratique et se trouve donc au cœur même de la protection offerte par l'article 9 (Hassan et Tchaouch, précité, § 62, Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres, précité, § 118, et Saint Synode de l'Eglise orthodoxe bulgare (métropolitaine Innocent) et autres, précité, § 103).

d) Le principe d'autonomie énoncé ci-dessus interdit à l'Etat d'obliger une communauté religieuse d'admettre en son sein de nouveaux membres ou d'en exclure d'autres (Sviato-Mykhailivska Parafiya c. Ukraine, n° 77703/01, § 146, 14 juin 2007). De même, l'article 9 de la Convention ne garantit aucun droit à la dissidence à l'intérieur d'un organisme religieux ; en cas de désaccord doctrinal ou organisationnel entre une communauté religieuse et son membre, la liberté de religion de ce dernier s'exerce par la faculté de quitter librement la communauté en question (Saint Synode de l'Eglise orthodoxe bulgare (métropolitaine Innocent) et autres, précité, § 137, ainsi que Karlsson c. Suède, n° 12356/86, décision de la Commission du 8 septembre 1988, DR 57, p. 172 ; Spetz et autres c. Suède, n° 20402/92, décision de la Commission du 12 octobre 1994, et Williamson c. Royaume-Uni, n° 27008/95, décision de la Commission du 17 mai 1995).

e) Dans une société démocratique, où plusieurs religions ou plusieurs branches d'une même religion coexistent au sein d'une même population, il peut se révéler nécessaire d'assortir cette liberté de limitations propres à concilier les intérêts des divers groupes et à assurer le respect des convictions de chacun. Toutefois, dans l'exercice de son pouvoir de réglementation en la matière et dans sa relation avec les divers religions, cultes et croyances, l'Etat se doit d'être neutre et impartial ; il y va du maintien du pluralisme et du bon fonctionnement de la démocratie (Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres, précité, §§ 115-116). D'autre part, l'article 9 de la Convention ne peut guère être conçu comme susceptible de diminuer le rôle d'une foi ou d'une Eglise auxquelles adhère historiquement et culturellement la population d'un pays défini (Membres (97) de la Congrégation des témoins de Jéhovah de Gldani c. Géorgie, n° 71156/01, § 132, CEDH 2007-...).

f) Sauf dans des cas très exceptionnels, le droit à la liberté de religion tel que l'entend la Convention exclut toute appréciation de la part de l'Etat sur la légitimité des croyances religieuses ou sur les modalités d'expression de celles-ci. De même, des mesures de l'Etat favorisant un dirigeant d'une communauté religieuse divisée ou visant à contraindre la communauté, contre ses propres souhaits, à se placer sous une direction unique constituent également une atteinte à la liberté de religion. Dans une société démocratique, l'Etat n'a pas besoin de prendre des mesures pour garantir que les communautés religieuses soient ou demeurent placées sous une direction unique. En effet, le rôle des autorités dans un tel cas n'est pas d'enrayer la cause des tensions en éliminant le pluralisme, mais de s'assurer que des groupes opposés l'un à l'autre se tolèrent (Hassan et Tchaouch, précité, § 78, et Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres, précité, § 117, ainsi que Serif c. Grèce, n° 38178/97, § 52, CEDH 1999-IX).

g) Dans leurs activités, les communautés religieuses obéissent aux règles que leurs adeptes considèrent souvent comme étant d'origine divine. Les cérémonies religieuses ont une signification et une valeur sacrée pour les fidèles lorsqu'elles sont célébrées par des ministres du culte qui y sont habilités en vertu de ces règles. La personnalité de ces derniers est assurément importante pour tout membre actif de la communauté, et leur participation à la vie de cette communauté est donc une manifestation particulière de la religion qui jouit en elle-même de la protection de l'article 9 de la Convention (Hassan et Tchaouch, précité, loc.cit., et Perry, précité, § 55).

h) Aux termes de l'article 9 § 2 de la Convention, toute ingérence dans l'exercice du droit à la liberté de religion doit être « nécessaire dans une société démocratique ». Cela signifie qu'elle doit répondre à un « besoin social impérieux » ; en effet, le vocable « nécessaire » n'a pas la souplesse de termes tels qu'« utile » ou « opportun » (Sviato-Mykhailivska Parafiya, précité, § 116).

i) Dans ce domaine délicat qu'est l'établissement de rapports entre les communautés religieuses et l'Etat, ce dernier jouit en principe d'une large marge d'appréciation (Cha'are Shalom Ve Tsedek, précité, § 84). Pour délimiter l'ampleur et les limites de celle-ci, la Cour doit tenir compte de l'enjeu, à savoir la nécessité de maintenir un véritable pluralisme religieux, inhérent à la notion de société démocratique. Par ailleurs, dans l'exercice de son pouvoir de contrôle, elle doit considérer l'ingérence litigieuse sur la base de l'ensemble du dossier (Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres, précité, § 119).

81. Par ailleurs, la Cour estime que, lorsqu'elle examine la conformité d'une mesure nationale avec l'article 9 § 2 de la Convention, elle doit tenir compte du contexte historique et des particularités de la religion en cause, que celles-ci se situent sur le plan dogmatique, rituel, organisationnel ou autre (pour un exemple pratique de cette approche, voir *Cha'are Shalom Ve Tsedek*, précité, §§ 13-19). En effet, cela découle logiquement des principes généraux exposés ci-dessus, à savoir la liberté de pratiquer une religion en public ou en privé, l'autonomie interne des communautés religieuses et le respect du pluralisme religieux. Vu le caractère subsidiaire du mécanisme de protection des droits individuels instauré par la Convention, la même obligation peut alors s'imposer aux autorités nationales lorsqu'elles prennent des décisions contraignantes dans leurs relations avec différentes religions. A cet égard, la Cour renvoie également à sa jurisprudence développée sur le terrain de l'article 14 de la Convention, dont il découle que, dans certaines circonstances, l'absence d'un traitement différencié à l'égard de personnes placées dans des situations sensiblement différentes peut emporter violation de cette disposition (*Thlimmenos c. Grèce* [GC], n° 34369/97, § 44, CEDH 2000-IV).

b) Application en l'espèce

82. A titre liminaire, la Cour juge nécessaire de souligner qu'à la date des événements cruciaux de la présente affaire, à savoir le 14 juillet 2002, la communauté religieuse en cause, à savoir la RGVD, était complètement indépendante, et que cette indépendance était juridiquement reconnue par l'Etat. En effet, il ressort du dossier que le 2 mai 2002, la Direction avait homologué les nouveaux statuts de la RGVD, adoptés par l'assemblée générale de cette communauté et affirmant l'indépendance de la RGVD par rapport à tout autre organisme religieux (paragraphe 22 ci-dessus). Plus tard, dans son arrêt du 10 janvier 2003, le tribunal de première instance de l'arrondissement du Centre a confirmé que la RGVD ne faisait pas partie de l'Eglise vieille-orthodoxe pomore (paragraphe 42 ci-dessus), et ce constat n'a jamais été remis en cause par les juridictions supérieures.

83. La Cour constate ensuite que, le 14 juillet 2002, se tinrent simultanément deux réunions de vieux-croyants, de taille comparable, chacune prétendant être une « assemblée générale extraordinaire de la RGVD ». Selon des observations écrites adressées par la Direction au tribunal de première instance de l'arrondissement du Centre, chacune de ces réunions rassemblait plus d'un tiers des membres de la RGVD et formait donc le quorum requis par les statuts de celle-ci (paragraphe 40 ci-dessus) ; en l'absence d'indications contraires, la Cour ne saurait remettre en cause ce constat. La première réunion, tenue à l'intérieur du temple de Riga, comprenait tous les maîtres spirituels de la communauté (sauf le père T.K. qui finit par les quitter), tous les membres de son conseil paroissial (y compris le deuxième et le troisième requérants), et tous les membres de sa commission d'audit interne. Quant à la deuxième réunion, rassemblée dans la rue devant le temple, elle comprenait non seulement une partie des paroissiens de la RGVD, mais également un certain nombre de personnes extérieures à cette communauté, y compris quinze maîtres spirituels vieux-croyants venus de tout le pays.

84. La réunion tenue en plein air décida de déposer tous les responsables élus de la RGVD, d'en élire de nouveaux et de modifier les statuts de la paroisse ; ces décisions furent aussitôt communiquées à la Direction pour homologation. Quant au conseil paroissial siégeant à l'intérieur du temple, il contesta la légitimité du rassemblement parallèle et demanda à la Direction de ne pas enregistrer ses actes. La Cour reconnaît qu'en tant qu'organe étatique chargé de gérer les relations entre l'Etat et les communautés religieuses conformément à la législation en vigueur à l'époque des faits, la Direction fut alors obligée de faire un choix et de prendre une décision en faveur de l'une des fractions et au détriment de l'autre, les deux fractions réclamant la même chose. En l'occurrence, la tâche de la Cour consiste à dire si ce choix a été opéré en conformité avec les exigences de l'article 9 § 2 de la Convention. Ce faisant, elle doit se convaincre que la Direction a appliqué des règles conformes aux principes fondamentaux exposés au paragraphe 80 ci-dessus, et ce, de surcroît, en se fondant sur une appréciation acceptable des faits pertinents (*Sviato-Mykhailivska Parafiya*, précité, § 138, et, *mutatis mutandis*, *Saint Synode de l'Eglise orthodoxe bulgare (métropolitaine Innocent)* et autres, précité, § 130-132).

85. La Cour rappelle qu'une communauté religieuse est libre de choisir et de nommer ses ministres de culte et les membres de ses organes décisionnels conformément à ses propres règles canoniques. Par conséquent, et dans la mesure où ses statuts le permettaient, rien n'empêchait la RGVD, réunie en une assemblée générale, de révoquer tous ses responsables élus et d'en élire d'autres. Toutefois, en l'occurrence, il en était autrement car il s'agissait de deux groupes distincts et rivaux dont chacun prétendait être, à lui seul, une « assemblée générale » légitime de la communauté (voir, *mutatis mutandis*, *Saint Synode de l'Eglise orthodoxe bulgare (métropolitaine Innocent)* et autres, précité, § 137). La Cour observe ensuite que si la scission litigieuse a certainement touché une partie des membres ordinaires de la RGVD, elle n'a pas pour autant affecté ses organes de gestion, chargés, par définition, d'assurer la continuité de la communauté en tant que personne morale. En effet, si une partie considérable des paroissiens s'était ralliée à la fraction réunie en plein air, les deux organes élus de la communauté – à

savoir son conseil paroissial et sa commission d'audit interne – demeurèrent fidèles au premier requérant. De même, deux des trois maîtres spirituels de la RGVD restèrent au sein de sa fraction. Qui plus est, nul ne conteste que tous les responsables de la communauté, y compris les requérants, avaient été élus environ un an auparavant par l'assemblée générale de la RGVD, tenue en présence d'un fonctionnaire de la Direction, et que cette dernière leur avait délivré une lettre d'attestation reconnaissant la régularité de ces élections.

86. Par sa décision du 23 août 2002, la Direction reconnut la légitimité de la réunion tenue dans la rue. Peu après, le 10 septembre 2002, elle annula le certificat d'enregistrement délivré à la RGVD alors qu'elle était dirigée par le premier requérant, et délivra un nouveau certificat aux représentants de la fraction rivale. En d'autres termes, l'Etat révoqua sa reconnaissance accordée jusqu'alors aux organes régulièrement constitués par la RGVD selon ses propres statuts, et sanctionna leur remplacement complet par des organes créés par le groupement rival. Eu égard, d'une part, au principe de confiance légitime inhérent à l'ensemble des dispositions de la Convention (Adamsons c. Lettonie, n° 3669/03, § 130, 24 juin 2008), et d'autre part, au principe d'autonomie structurelle des communautés religieuses, inhérent aux exigences de l'article 9, la Cour estime que seules les raisons les plus graves et impérieuses pouvaient éventuellement justifier une telle intervention. Il lui faut donc rechercher s'il y a eu de telles raisons en l'espèce.

87. A cet égard, la Cour relève le caractère extrêmement sommaire de la décision prise par la Direction le 23 août 2002. La Cour a déjà jugé que, dans une situation similaire à la présente, lorsqu'un conflit interne déchire une communauté religieuse, les autorités étatiques doivent adopter une approche particulièrement sensible et délicate (Sviato-Mykhailivska Parafiya c. Ukraine, précité, § 123). Les décisions qu'elles prennent en la matière doivent donc être particulièrement bien motivées (pour un exemple pratique, voir Griechische Kirchengemeinde München und Bayern e.V. c. Allemagne (déc.), n° 52336/99, 18 septembre 2007). Or, en l'occurrence, la décision litigieuse se limitait à dire qu'elle avait été prise « vu l'avis de la division juridique de la Direction » – sans dévoiler le contenu dudit avis –, et « puisque les documents reçus [étaient] conformes aux actes législatifs de la République de Lettonie ». Aux yeux de la Cour, une telle motivation ne saurait passer pour suffisante. Quant à la décision du 10 septembre 2002, elle se limitait à régler la question pratique des certificats d'enregistrement de la RGVD.

88. Dans ces conditions, et en l'absence d'observations du Gouvernement, la Cour considère qu'elle doit se tourner vers les autres pièces pertinentes du dossier, et notamment vers les observations écrites adressées par la Direction au tribunal de l'arrondissement du Centre de la ville de Riga ; ce texte explique plus en détail les raisons d'adoption des décisions contestées. Aux termes de ce document, en communiant chez un prêtre de l'Eglise orthodoxe russe, les paroissiens fidèles au premier requérant avaient ipso facto changé d'appartenance confessionnelle, perdant par là-même tous leurs droits au sein de la communauté ; dès lors, malgré les apparences, l'assemblée générale dirigée par le premier requérant ne réunissait plus le quorum requis par les statuts de la communauté (paragraphe 40 ci-dessus). La Direction se fondait sur deux avis d'experts, dont un avis non motivé fourni par le doyen de la faculté de théologie de l'Université de Lettonie. Le Gouvernement n'a pas contesté l'assertion des requérants selon laquelle les experts en cause n'étaient pas eux-mêmes des vieux-croyants (paragraphe 73 ci-dessus).

89. A cet égard, la Cour réitère que l'article 9 de la Convention oblige l'Etat d'être neutre et impartial dans l'exercice de son pouvoir de réglementation en matière religieuse, et qu'il lui interdit en principe toute appréciation de la légitimité des croyances religieuses ou des modalités d'expression de celles-ci. Or, en l'espèce, elle estime qu'en déterminant implicitement l'appartenance confessionnelle des requérants et de leurs condisciples contre leur propre gré, contrairement à leur propre opinion et, qui plus est, sur la base d'avis émis par deux experts seulement dont aucun n'appartenait à leur religion, la Direction a manqué à son obligation de neutralité.

90. La Cour estime que la détermination de l'appartenance confessionnelle d'une communauté religieuse incombe aux seules autorités spirituelles suprêmes de cette communauté, et non à l'Etat. Il est vrai qu'en l'occurrence, les motifs invoqués par la Direction coïncidaient en substance avec le point de vue de la majorité des vieux-croyants lettons, représentés par l'Eglise vieille-orthodoxe pomore de Lettonie (paragraphe 21, 23, 25 et 28 ci-dessus). Toutefois, la RGVD ne faisant pas partie de cette Eglise, celle-ci ne saurait en aucun cas passer pour son « autorité spirituelle suprême ». Sur ce point, la Cour renvoie à sa jurisprudence constante selon laquelle, lorsque l'exercice du droit à la liberté de religion ou d'un de ses aspects est soumis, selon la loi interne, à un système d'autorisation préalable, l'intervention dans la procédure d'octroi de l'autorisation d'une autorité ecclésiastique reconnue ne saurait se concilier avec les impératifs de l'article 9 § 2 de la Convention (Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres, précité, § 117, et Vergos c. Grèce, n° 65501/01, § 34, 24 juin 2004).

91. La Cour rappelle ensuite que, conformément au principe de subsidiarité inhérent au système de protection des droits individuels instauré par la Convention, l'établissement des faits de l'affaire et l'interprétation du droit interne relèvent en principe de la seule compétence des juridictions et des autres

autorités nationales ; la Cour ne peut les remettre en cause qu'exceptionnellement, en cas d'arbitraire flagrant et évident (García Ruiz c. Espagne [GC], n° 30544/96, §§ 28-29, CEDH 1999-I, et a/s Diena et Ozoliņš c. Lettonie, n° 16657/03, § 66, 12 juillet 2007). Elle rappelle également que, si elle doit s'abstenir, dans la mesure du possible, de se prononcer sur des questions d'ordre purement historique, elle peut admettre certaines vérités historiques notoires et s'en servir pour asseoir son raisonnement (Ždanoka c. Lettonie [GC], n° 58278/00, § 96, CEDH 2006-...). Or, il ressort des faits non contestés et notoirement connus que la particularité principale de la religion vieille-orthodoxe dans le monde entier est sa grande hétérogénéité structurelle, et que toute l'histoire de cette religion se compose de scissions et de schismes, ayant donné naissance à un grand nombre d'obédiences et de mouvances qui, néanmoins, ne cessent pas d'être reconnues comme étant « vieilles-croyantes » (paragraphe 8-14 ci-dessus). Dans une affaire aussi sensible que la présente, la Direction aurait dû tenir compte de cette particularité ; pourtant, elle l'a négligé, en déclarant purement et simplement que les paroissiens en cause avaient « changé de confession ».

92. Par ailleurs, la Cour observe que la Direction est parvenue à une telle conclusion tout en étant en possession d'une lettre du Saint-Synode de l'Eglise orthodoxe russe qui lui expliquait clairement qu'aucune conversion vers cette Eglise n'avait eu lieu en l'occurrence (paragraphe 32 ci-dessus). Dans ces circonstances, elle conclut que la Direction ne s'est pas fondée sur « une appréciation acceptable des faits pertinents », comme le veut l'article 9 § 2 de la Convention.

93. A supposer même que la Direction eût raison sur ce point et que la RGVD dirigée par le premier requérant eût effectivement décidé de passer à une autre obédience vieille-croyante, de créer sa propre obédience ou mouvance, ou même de changer complètement d'identité confessionnelle, cela n'infléchirait en rien le raisonnement de la Cour. En effet, comme la Cour l'a déjà constaté, au moment des faits en litige, la RGVD était une communauté indépendante ; elle ne faisait partie ni de l'Eglise vieille-orthodoxe pomore de Lettonie ni d'une autre Eglise organisée dont les intérêts seraient directement affectés par un tel changement. Dans une telle hypothèse, il s'agirait d'un simple exercice collectif de la « liberté de changer de religion ou de conviction », expressément garantie par l'article 9 § 1 de la Convention.

94. La Cour estime que, bien que la présente espèce présente a priori quelques similarités avec l'affaire Griechische Kirchengemeinde München und Bayern e.V., précitée, elle en est en réalité fondamentalement différente. En premier lieu, dans cette affaire, l'ingérence litigieuse n'avait trait ni à l'organisation interne de la communauté requérante ni à sa reconnaissance officielle par l'Etat, mais uniquement à l'utilisation d'un édifice cultuel par celle-ci. En deuxième lieu, le différend au sujet de cet édifice avait eu lieu entre deux Eglises orthodoxes, dotées chacune d'une hiérarchie ecclésiastique stable et d'une doctrine et d'une discipline constantes, et non de l'ensemble hétéroclite de paroisses autonomes des vieux-croyants bespopovtsy. En troisième lieu, les autorités allemandes s'étaient limitées, sur le plan purement séculier, à tirer les conséquences juridiques inévitables d'un litige inter-ecclésial dans lequel elles n'étaient pas elles-mêmes intervenues, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

95. En résumé, la Cour conclut que l'intervention de la Direction dans le conflit entre les deux groupes de paroissiens au sein de la RGVD a été opérée par une décision insuffisamment motivée, ne tenant pas compte de toutes les circonstances pertinentes de la cause, et, qui plus est, au mépris de l'obligation de neutralité de l'Etat en matière religieuse. A la suite de cette intervention, les requérants ont été expulsés de leur temple et n'ont jamais pu y revenir. Une telle ingérence ne saurait passer pour « nécessaire dans une société démocratique », quel que soit l'objectif légitime poursuivi. La Cour note en particulier que les requérants ont saisi le tribunal de première instance de l'arrondissement du Centre de la ville de Riga, qui, par un jugement du 10 janvier 2003, leur a donné gain de cause. Cependant, plus tard, les cours d'appel et de cassation les ont déboutés pour des motifs d'ordre formel, sans examiner les problèmes de fond de l'affaire. Ce faisant, ces juridictions ont volontairement renoncé à remédier à la violation commise (voir, mutatis mutandis, Podkolzina c. Lettonie, n° 46726/99, § 37, CEDH 2002-II).

96. Partant, il y a eu violation de l'article 9 de la Convention relatif au droit des requérants de manifester leur religion.

(Omissis)

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. Rejette, à la majorité, l'exception du Gouvernement tirée de la prétendue existence d'un abus du droit de recours ;
2. Déclare, à la majorité, la requête recevable quant aux griefs tirés des articles 8, 9 et 11 de la Convention ;
3. Déclare, à l'unanimité, la requête irrecevable pour le surplus ;

4. Dit, par six voix contre une, qu'il y a eu violation de l'article 9 de la Convention ;
5. Dit, à l'unanimité, qu'aucune question distincte ne se pose sous l'angle des articles 8 et 11 de la Convention ;
6. Dit, par six voix contre une,
 - a) que l'Etat défendeur doit verser à chacun des requérants, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 4 000 EUR (quatre mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, pour dommage moral, à convertir en lati lettons au taux applicable à la date du règlement ;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;
7. Rejette, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

(Omissis)

KIMLYA E ALTRI C. RUSSIA⁹¹
1 ottobre 2009 – Sez. I – Ricc. 76836/01, 32782/03
Pres. Rozakis, Vajić, Kovler, Steiner, Hajiyeu, Spielmann, Jebens

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione dell'art. 9 in combinato disposto con l'art. 11; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo degli artt. 10 e 14

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(Omissis)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

6. The first applicant, Mr Kimlya, was born in 1977 and lives in Surgut in the Khanty-Mansi Autonomous Region. He is the president of the Church of Scientology of Surgut City.

7. The second applicant, Mr Sultanov, was born in 1965 and lives in Nizhnekamsk in the Tatarstan Republic. He is a co-founder and member of the Church of Scientology of Nizhnekamsk, a religious group without legal entity status, who is the third applicant.

A. Attempted registration of the Church of Scientology of Surgut

8. In 1994 the first centre for the study of Dianetics (the creed of the Church of Scientology) opened in Surgut and obtained State registration as a social non-governmental organisation under the name of "Surgut Humanitarian Dianetics Centre".

9. In 1995 a new Russian law on non-governmental associations was enacted. It required all non-governmental associations established before its entry into force to be re-registered before 1 July 1999. The centre applied for re-registration; however, its application was refused on 23 July 1999 on the ground that the aims of the organisation were religious in nature. On 23 November 1999 the Justice Department of the Khanty-Mansi Region ("the Justice Department") sought a court decision terminating the centre's existence.

10. The centre applied for registration as a non-commercial partnership regulated by the Civil Code of the Russian Federation. On 4 October 1999 the deputy mayor of Surgut Town Council rejected the application, referring to the religious purposes of the centre.

11. On 2 January 2000 the first applicant, in community with his fellow believers, resolved to found the "Scientology Group of Surgut City" and to hold regular services on Sundays. At a subsequent meeting on 1 July 2000 the first applicant and other believers passed a resolution to establish a local religious organisation, the Church of Scientology of Surgut City ("the Surgut Church").

12. On 15 August 2000 the ten founding members, including the first applicant, applied to the Justice Department for registration as a local religious organisation having the status of a legal entity.

13. On 14 September 2000 the Justice Department refused registration in the following terms:

"You have failed to produce a document issued by a local authority certifying that the religious group has existed in the given territory for no less than 15 years, or a document issued by the managing body of a centralised religious organisation certifying that the religious group is a branch of such an organisation, and this does not comply with the requirements of section 11 § 5 of the Federal Law on freedom of conscience and religious associations.

The refusal of registration does not prohibit a subsequent fresh application for registration provided that the grounds for the refusal have been removed."

14. On 17 October 2000 the first applicant appealed against that decision to the Khanty-Mansi Town Court. He alleged that his constitutional right to freedom of conscience had been violated and that

⁹¹ *Fattispecie*: i ricorrenti lamentavano una violazione della propria libertà religiosa, nella sua accezione collettiva, per essere stato negato il riconoscimento della personalità giuridica alle organizzazioni religiose cui appartenevano (riconducibili alla Chiesa di Scientology).

his religious group had been discriminated against. Lacking the status of a legal entity, his religious group could not print, export or import religious books or articles of worship, own property, carry out charity programmes or found organisations for religious purposes.

15. On 25 December 2000 the Khanty-Mansi Town Court dismissed the complaint. It held that the Justice Department had correctly refused registration because the Surgut Church had failed to provide a document confirming its existence for at least 15 years in the region. As to the first applicant's reliance on the Constitution, it held: "this reference ... is far-fetched and cannot be taken into consideration." No further justification was provided.

16. On 21 February 2001 the Khanty-Mansi Regional Court upheld the judgment of 25 December 2000. The court repeated that the applicant's references to the decision of the Constitutional Court and the Russian Constitution were "groundless".

17. Following a request by the first applicant, on 18 January 2002 the Presidium of the Khanty-Mansi Regional Court instituted supervisory-review proceedings, quashed the contested judgments and remitted the matter to the Town Court for a fresh examination. It noted that the Justice Department should have "left the application unexamined" until all the documents required by law had been produced.

18. On 16 May 2002 the Khanty-Mansi Town Court commissioned an expert study of the religious teachings of the Surgut Church and stayed the proceedings in the case. On 24 July 2002 the Khanty-Mansi Regional Court upheld that decision on appeal.

19. On 22 November 2004 the Khanty-Mansi Town Court resumed the proceedings and delivered a new judgment on the same day. It held that the refusal to register the Surgut Church had been unlawful because in the absence of a certificate showing its fifteen-year presence in the region, the Justice Department should have left the application for registration "unexamined". It ordered the Justice Department to register the Surgut Church.

20. On 18 January 2005 the Khanty-Mansi Regional Court quashed the judgment in so far as it concerned the order to register the Surgut Church, on the ground that the first applicant had not produced all the documents required by the Religions Act, a circumstance which the Regional Court considered to be an impediment to the registration of the Surgut Church as a legal entity.

B. Attempted registration of the Church of Scientology of Nizhnekamsk

21. On 28 October 1998 the second applicant and fellow believers resolved to found the Church of Scientology of Nizhnekamsk as a local religious group.

22. On 23 December 1999 the applicant church applied to the State Registration Chamber of the Tatarstan Republic ("the registration chamber") for registration as a local religious organisation.

23. In a letter of 17 April 2000 the registration chamber informed the second applicant that the term for registration had been extended for six months from 13 January 2000 in order to allow the State authorities to carry out a religious expert examination.

24. In a letter of 7 September 2001 a deputy chairperson of the registration chamber informed the president of the applicant church that the application for registration had been rejected as "there [had] so far been no conclusions from the religious expert examination to which the applicant church's documents [had] been subjected".

25. The second applicant appealed to a court against the refusal of registration.

26. On 21 December 2001 the Nizhnekamsk Town Court of the Tatarstan Republic dismissed the second applicant's claim, arguing that there was no actual dispute as the authorities had yet to carry out the religious expert examination and the application for registration had yet to be examined on the merits.

27. On 21 January 2002 the Supreme Court of the Tatarstan Republic ("the Supreme Court") quashed the judgment of 21 December 2001 and remitted the claim to the Town Court for a fresh examination.

28. On 7 March 2002 the Town Court again dismissed the second applicant's claim. It found that the refusal had been justified because internal order no. 254 issued by the Ministry of Health of the Russian Federation on 19 June 1996 prohibited the use of Scientology methods in health services.

29. On 18 April 2002 the Supreme Court quashed the judgment of 7 March 2002 and remitted the matter to the Town Court. It found that the absence of a religious expert examination was not a valid ground for the refusal of registration and that an internal order issued by a ministry was hierarchically subordinate to Russian laws and could not have been relied upon to restrict citizens' rights.

30. On 28 May 2002 the Town Court granted the second applicant's claim and found that the refusal to register the applicant church had been unlawful. It noted that the application for registration had been made in December 1999, but that "the religious organisation [had] still not been registered owing to contrived reasons, although the federal law contain[ed] an exhaustive list of grounds on which registration [could] be refused". It also held that there was no doubt as to "the religious nature of the organisation being registered", that a religious expert examination was not mandatory and that the absence of such an

examination could not be cited as a ground for refusing registration as this would encroach on citizens' rights. On 4 July 2002 the Supreme Court upheld the judgment.

31. In the meantime, on 1 July 2002 the power to approve the registration of religious organisations was transferred from the registration chamber to the Main Department of the Ministry of Justice of the Tatarstan Republic ("the Justice Department"). Accordingly, on 25 July 2002 the application for registration of the applicant church and related documents were also transferred to the Justice Department.

32. On 13 August 2002 the Town Court forwarded a copy of its judgment of 28 May 2002 to the Justice Department for execution. However, the Justice Department refused to proceed with the registration on the ground that it was not the legal successor to the registration chamber.

33. The second applicant asked the Town Court to clarify the judgment of 28 May 2002 specifically as to which authority was to execute the judgment in view of the fact that the power of the registration chamber to register religious organisations had been transferred to the Justice Department with effect from 1 July 2002 further to a change in the law.

34. On 4 September 2002 the applicant church again requested the Justice Department to grant it legal-entity status, pursuant to the judgment of 28 May 2002.

35. On 10 October 2002 the Town Court held that no clarification of the judgment was required as "no ambiguity could be found in the judgment". It also noted that, in the event of improper execution of a court judgment or a violation of the second applicant's rights by other State officials, he could lodge a complaint with a court on "general grounds".

36. The second applicant appealed against the decision of 10 October 2002 to the Supreme Court. However, it appears that the appeal was never examined as by that time the case file had been forwarded to the President of the Supreme Court of the Tatarstan Republic in connection with the application for supervisory review lodged by the Justice Department (see below).

37. On 14 October 2002 the second applicant sued the Justice Department for its failure to comply with the final judgment of 28 May 2002 and to register the applicant church. It appears that this action was subsequently stayed in connection with the supervisory-review proceedings described below.

38. On 16 October 2002 the head of the Justice Department wrote to a vice-president of the Supreme Court of the Tatarstan Republic, requesting him to exercise his supervisory-review powers in respect of the judgment of 28 May 2002 with a view to quashing it.

39. On 12 November 2002 the President of the Supreme Court lodged an application for supervisory review with the Presidium of the court. On 27 November 2002 the Presidium granted the application, quashed the judgments of 28 May and 4 July 2002 and referred the matter back for a fresh examination. It found that a religious expert examination was a mandatory precondition for State registration of a little-known religious organisation such as the applicant church.

40. On 28 November 2002 the Expert Council on State Religious Evaluation of the Council on Religious Affairs, a body attached to the Cabinet of Ministers of the Tatarstan Republic, submitted its opinion concerning the applicant church further to a request by the Justice Department. It concluded that Scientology was a religion. However, it did not recommend registration of the applicant church because it had only recently been established in the Tatarstan Republic.

41. On 8 January 2003 the Justice Department ruled that the application for registration should be left "unexamined" in the absence of a document confirming the applicant church's presence in Tatarstan for 15 years.

42. On 25 February 2003 the Town Court carried out a fresh determination of the second applicant's claim. It found as follows:

"[The second applicant] considers that the refusal of registration was unlawful and that it violated his right to freedom of conscience and religion. The court cannot agree... Neither [the second applicant] nor anyone else is prohibited or prevented from professing Scientology individually or in community with others. The refusal to grant legal-entity status to an organisation may only violate a citizen's right to freedom of association...

The court has established that persons professing Scientology appeared in the town of Nizhnekamsk in the late 1990s. In 1999 the group comprising [the second applicant] decided to establish the religious organisation Church of Scientology of Nizhnekamsk and register it as a legal entity... The registration chamber refused registration by reference to the absence of an opinion resulting from a religious expert examination. [The second applicant] complained to a court... While the case was being examined, the power to approve registration of the religious organisation was transferred to the Justice Department, which ... left the application for registration unexamined, referring to the fact that the religious group had existed in the town of Nizhnekamsk for less than 15 years...

The ground preventing registration is the fact that the religious group has existed for less than 15 years. Admittedly, pursuant to section 11 of the Religions Act, this ground can be invoked to leave the

application unexamined rather than to refuse registration; however, in either case registration of the organisation is not possible. Hence, given that the outcome of the decision by the registration chamber is correct (the organisation may not be registered), the court cannot use a formal pretext to require the Justice Department to breach the Religions Act and register the organisation, especially taking into account that [the Justice Department] has already corrected the registration chamber's mistake and issued a decision in conformity with the Religions Act.”

43. On 3 April 2003 the Supreme Court upheld that judgment.

44. On 28 May 2003 the Town Court dismissed the second applicant's action against the Justice Department for its failure to execute the judgment of 28 May 2002 (see above). The court found that the judgment in the second applicant's favour had been quashed by way of supervisory-review proceedings and that the Supreme Court's final judgment of 3 April 2002 had removed any basis for requiring the Justice Department to register the applicant church. On 3 July 2003 the Supreme Court of the Tatarstan Republic upheld on appeal the judgment of 28 May 2003.

45. In October 2004, jurisdiction over the registration of religious organisations was transferred to the newly created Federal Registration Service. The second applicant sought registration from the local office of this new body. On 18 February 2005 the Chief Directorate of the Federal Registration Service for Tatarstan declined to consider the matter, referring the applicant church to the Justice Department's earlier refusals to register it on the basis of the “fifteen-year rule”.

(Omissis)

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLES 9, 10, 11 AND 14 OF THE CONVENTION

72. The applicants complained that the distinction made by law between religious groups and religious organisations, on the one hand, taken together with the requirement to produce confirmation of at least fifteen years' presence in a given territory in order to obtain legal personality as a religious organisation, on the other hand, had violated their Convention rights under Articles 9, 10 and 11, read alone or in conjunction with Article 14. The invoked Convention provisions read as follows:

(Omissis)

B. The applicable Convention provision and existence of an interference with the applicants' rights

1. Submissions by the parties

(a) The applicants

76. The applicants noted that “religious groups”, as defined in the Religions Act, could operate without State interference. However, the status of a “religious group” entailed severe restrictions on community religious practice. A “religious group” had no legal personality; it could not acquire rights or obligations, and it could not protect its interests in court. Given the list of rights reserved to registered religious organisations in sections 15-24 of the Religions Act – including such fundamental aspects of “worship, teaching, practice and observance” as the right to establish places of worship, the right to hold religious services in other places accessible to the public, and the right to produce and/or acquire religious literature – a “religious group” was not a religious community with any substantial rights or “autonomous existence”, an issue which the Court had found to be “at the very heart of the protection which Article 9 affords” (they cited Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova, no. 45701/99, § 118, ECHR 2001-XII).

77. In the applicants' view, the imposition of restrictions on fundamental aspects of the life of a religious community, such as the ability to set up a place of worship or to produce religious literature, on the sole ground that it could not prove that it had been in existence for fifteen years, constituted interference with the “effective enjoyment of the right to freedom of religion by all its active members” under Article 9. Moreover, the Court's case-law indicated that the right to form a legal entity was itself a fundamental right guaranteed to all associations under Article 11, religious or otherwise (they referred to Sidiropoulos and Others v. Greece, 10 July 1998, § 40, Reports 1998-IV). The applicants had not merely been restricted in choices of organisational form. Under Russian law, the only option available to them if they wished to “form a legal entity in order to act collectively in their field of mutual interest” was to seek registration as a religious organisation, and they had been refused that right.

(b) The Government

78. The Government accepted that under Russian law, the scope of the rights of “religious groups” was different from that of “religious organisations” that had obtained legal-entity status through State registration. However, in their submission, the difference in the scope of rights was in no way connected with the exercise of the rights to freedom of religion and association. The founding of a religious group was a voluntary act by a group of individuals. It did not require any special permission; notification to the municipal authority sufficed. Accordingly, in the Government's view, the matter fell outside the State's sphere of competence and the applicants were free to exercise their rights without State interference. “Religious groups” could celebrate services, other religious rites and ceremonies, and also give religious instruction and training to their followers.

2. The Court's assessment

(a) The applicable Convention provision

79. The Court observes that the question whether or not Scientology may be described as a “religion” is a matter of controversy among the member States. It is clearly not the Court's task to decide in abstracto whether or not a body of beliefs and related practices may be considered a “religion” within the meaning of Article 9 of the Convention. In the absence of any European consensus on the religious nature of Scientology teachings, and being sensitive to the subsidiary nature of its role, the Court considers that it must rely on the position of the domestic authorities in the matter and determine the applicability of Article 9 of the Convention accordingly (see *Church of Scientology Moscow v. Russia*, no. 18147/02, § 64, 5 April 2007).

80. In the instant case the Surgut centre of Scientology, which had been initially registered as a non-religious entity, was eventually dissolved on the ground that its activities were “religious in nature”. Its subsequent application for registration as another form of non-religious entity was rejected for the same reason (see paragraphs 9 and 10 above). As regards the Nizhnekamsk Church of Scientology, both the Town and Supreme Courts concurred on the religious nature of the organisation. That conclusion was later endorsed by the Expert Council on State Religious Evaluation of the Tatarstan Council on Religious Affairs which determined that the Scientology was a religion (see paragraphs 30 and 40 above). It appears therefore that the national authorities were convinced of the religious nature of both the Scientology groups to which the present case relates.

81. Having regard to the position of the Russian authorities, which have consistently expressed the view that Scientology groups are religious in nature, the Court finds that Article 9 of the Convention is applicable in the case before it. Moreover, since religious communities traditionally exist in the form of organised structures and the first and second applicants' complaint concerns the alleged restriction on their right to associate freely with their fellow believers and the third applicant's right to ensure judicial protection of the community, Article 9 must be examined in the light of Article 11 of the Convention, which safeguards associative life against unjustified State interference (see *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others v. Austria*, no. 40825/98, § 60, 31 July 2008; *Metropolitan Church of Bessarabia and Others*, cited above, § 118; and *Hasan and Chaush v. Bulgaria*, no. 30985/96, §§ 62 and 91, ECHR 2000-XI).

(b) Existence of an interference

82. The Court must first determine whether there was an interference with the applicants' rights to freedom of religion and association. It observes that, after complex and lengthy proceedings, the domestic courts upheld at final instance the decisions of the registration authorities by which the Surgut and Nizhnekamsk Churches of Scientology had been refused registration as “religious organisations” within the meaning of the Russian Religions Act.

83. The Government maintained that there had been no interference with the applicants' rights because the first and second applicants had been able to join together for religious purposes in a different organisational form, that of a “religious group”, in which the third applicant existed and for which no approval or registration was required.

84. The Court notes that the refusal of registration as a “religious organisation” had the effect of denying legal personality to the Church of Scientology of Surgut, of which the first applicant was the president, and the Church of Scientology of Nizhnekamsk, which had been co-founded by the second applicant and which is also an applicant in the present case. It has been the Court's settled case-law that the ability to establish a legal entity in order to act collectively in a field of mutual interest is one of the most important aspects of freedom of association, without which that right would be deprived of any meaning. A refusal by the domestic authorities to grant legal-entity status to an association, religious or

otherwise, of individuals amounts to an interference with the exercise of the right to freedom of association (see *Gorzelik and Others v. Poland* [GC], no. 44158/98, § 52 et passim, ECHR 2004-I, and *Sidiropoulos and Others*, cited above, § 31 et passim). The Court has previously accepted that the authorities' refusal to register a group directly affects both the group itself and also its presidents, founders or individual members (see *The United Macedonian Organisation Ilinden and Others v. Bulgaria*, no. 59491/00, § 53, 19 January 2006; *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) and Ungureanu v. Romania*, no. 46626/99, § 27, 3 February 2005; *APEH Üldözötteinek Szövetsége and Others v. Hungary* (dec.), no. 32367/96, 31 August 1999). Where the organisation of a religious community was at issue, a refusal to recognise it as a legal entity has also been found to constitute interference with the right to freedom of religion under Article 9 of the Convention, as exercised by both the community itself and its individual members (see *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others*, §§ 79-80, and *Metropolitan Church of Bessarabia and Others*, § 105, both cited above).

85. Secondly, as regards the Government's claim that the status of a "religious group" was an acceptable substitute for legal recognition, the Court observes that a religious group without legal personality cannot possess or exercise the rights associated with legal-entity status, such as the rights to own or rent property, to maintain bank accounts, to hire employees, and to ensure judicial protection of the community, its members and its assets (see paragraph 54 above). The Court, however, has consistently maintained the view that these rights are essential for exercising the right to manifest one's religion (see *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others*, § 66 in fine, and *Metropolitan Church of Bessarabia and Others*, § 118, both cited above, and also *Koretskyy and Others v. Ukraine*, no. 40269/02, § 40, 3 April 2008; and *Canea Catholic Church v. Greece*, 16 December 1997, §§ 30 and 40-41, Reports 1997-VIII).

86. Moreover, in addition to the above-mentioned rights normally associated with legal-entity status, the Religions Act reserved a panoply of rights to registered "religious organisations" and explicitly excluded the possibility of such rights being exercised by either religious groups or non-religious legal entities (see paragraphs 54 and 55 above). The exclusive rights of religious organisations included, in particular, such fundamental aspects of religious functions as the right to establish places of worship, the right to hold religious services in places accessible to the public, the right to produce, obtain and distribute religious literature, the right to create educational institutions, and the right to maintain contacts for international exchanges and conferences. As noted above, religious groups or non-religious legal entities may not exercise any of these rights. In these circumstances, the Court considers that the declared rights of religious groups to perform services of worship, to teach religion and to guide their followers (see paragraph 52 above) are merely nominal, for their exercise in practice would be severely curtailed or even made impossible without the specific rights which the Religions Act reserved to registered religious organisations. Indeed, it is hardly conceivable that a religious group would be able to teach religion and guide its followers if the law denied it the possibility to acquire or distribute religious literature. Likewise, the right to perform services of worship would be devoid of substance so long as a non-registered religious group could not establish or maintain places of worship. Accordingly, the Court finds that the restricted status afforded to "religious groups" under the Religions Act did not allow members of such a group to enjoy effectively their right to freedom of religion, rendering such a right illusory and theoretical rather than practical and effective, as required by the Convention (see *Hasan and Chaush*, cited above, § 62, and *Artico v. Italy*, 13 May 1980, § 33, Series A no. 37).

87. The view that the restricted status of religious groups under the Religions Act does not confer on these groups a set of rights of sufficient scope for carrying out important religious functions has been also expressed by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, the OSCE's Office for Democratic Institutions and Human Rights and the Russian Ombudsman (see, in particular, the documents cited in paragraphs 63, 67 and 68 above). Furthermore, in domestic litigation, where a decision refusing legal-entity status to a religious community was contested, the Russian courts have also accepted that without legal personality, a religious group cannot enjoy the "collective rights that citizens exercise in community with others" (see the judgment of the Chelyabinsk Regional Court cited in paragraph 62 above).

88. The Court has thus established that the applicants were unable to obtain recognition and effective enjoyment of their rights to freedom of religion and association in any organisational form. The first applicant could not obtain registration of the Scientology group as a non-religious legal entity because it was considered to be a religious community by the Russian authorities. The applications for registration as a religious organisation submitted by the first and second applicants as founders of their respective groups and also on behalf of the third applicant were denied by reference to the insufficient period of the groups' existence. Finally, the restricted status of a religious group for which they qualified and in which the third applicant existed conveyed no practical or effective benefits to them as such a

group was deprived of legal personality, property rights and the legal capacity to protect the interests of its members and was also severely hampered in the fundamental aspects of its religious functions.

89. Accordingly, the Court finds that there has been an interference with the applicants' rights under Article 9 interpreted in the light of Article 11.

C. Justification for the interference

1. Submissions by the parties

(a) The applicants

90. The applicants pointed out that numerous reports of the Monitoring Committee and Resolutions of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe and also statements by the Russian Ombudsman indicated that the “fifteen-year rule” was incompatible with the Convention. The denial of legal-entity status to their communities had not pursued any “legitimate aim” under Article 9 § 2 or any of the aims listed in paragraph 4 of the Constitutional Court's decision of 23 November 1999. The impugned restriction was disproportionate and unnecessary in Russia or any other “democratic society” because the Religions Act already conferred extensive powers on Russia's justice departments, allowing them to monitor religious organisations suspected of illegal activities (section 25), refuse their registration (section 12 § 1) or apply to a court seeking their dissolution and/or a ban on their activities (section 14 §§ 1 and 3), without recourse to the “fifteen-year rule”. This principle should have been a fortiori applicable to the applicants' communities, which had not been suspected of harbouring any illegal aims.

(b) The Government

91. The Government claimed that the “fifteen-year rule” incorporated in the Religions Act complied with “universally accepted principles and rules of international law, provisions of the Russian Constitution and contemporary legal practice in democratic States”. They maintained that the grounds for refusing State registration had been “purely legal” and prescribed by the Religions Act, that the decision had not been motivated by religious considerations and that there had been no causal link between the decision and the enjoyment of the right of citizens to freedom of religion and association. There had been no evidence of arbitrariness or discrimination on the ground of religion. The Government relied in that connection on the Court's finding that “States have a right to satisfy themselves that an association's aim and activities are in conformity with the rules laid down in legislation” (here they referred to *Sidiropoulos and Others*, cited above, § 40).

2. The Court's assessment

92. In order to determine whether the interference complained of entailed a breach of the Convention, the Court must decide whether it satisfied the requirements of the second paragraphs of Articles 9 and 11, that is, whether it was “prescribed by law”, pursued a legitimate aim for the purposes of those provisions and was “necessary in a democratic society”.

(a) Whether the interference was prescribed by law

93. It follows from the judgments of the domestic courts that the applicants' communities were refused registration as religious organisations by reference to section 9 § 1 of the Religions Act (see paragraph 56 above) on account of the failure to produce confirmation from a local authority of the groups' existence in a given territory for at least fifteen years.

94. The parties did not dispute that this provision, as interpreted by the courts in the instant case, was sufficiently accessible and foreseeable as to its effects.

95. Accordingly, the Court is prepared to accept that the interference in question was “prescribed by law”.

(b) Whether the interference pursued a legitimate aim

96. The Government omitted to indicate any legitimate aim which the interference may have pursued. However, when examining the remit of the “fifteen-year-rule”, the Russian Constitutional Court opined that a refusal of legal-entity status to religious associations may, in certain circumstances, be necessary for preventing violations of human rights or commission of illegal acts (see paragraph 59 above).

97. Having regard to the position of the Constitutional Court and to its own case-law in similar cases (see *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others*, § 75, and *Metropolitan Church of*

Bessarabia and Others, § 113, both cited above), the Court is prepared to assume that the interference complained of pursued a legitimate aim, namely that of the protection of public order.

(c) Whether the interference was necessary in a democratic society

98. The Court observes that the groups founded by the first and second applicants and the third applicant were denied registration as religious organisations not because of any alleged shortcoming on their part or any specific feature of their religious creed but rather as a result of the automatic operation of the legal provision which prevented all religious groups that had not existed in a given territory for at least fifteen years from obtaining legal-entity status. It notes that, according to the report on freedom of religion prepared by the OSCE, such a provision was peculiar to the Russian Religions Act and there were no other OSCE participating States that required the lengthy existence of a religious organisation before registration was permitted (see paragraph 68 above). The Government, for their part, did not corroborate their claim that the imposition of similar waiting requirements was “a contemporary legal practice in democratic States” by reference to any comparable legal provisions in any of the member States of the Council of Europe.

99. The Court has recently examined a case in which a religious community of Jehovah's Witnesses was made to wait – for a variety of reasons – for more than twenty years until it could obtain recognition as a legal entity. The Court found that such a prolonged period raised concerns under Article 9 and considered that, given the importance of the right to freedom of religion, there was an obligation on the State authorities to keep the time during which an applicant waited for conferment of legal personality reasonably short. Since the respondent Government had not relied on any “relevant” and “sufficient” reasons justifying the failure to grant legal personality in a prompt fashion, the Court found a violation of Article 9 (see *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others*, cited above, §§ 78-80).

100. In the instant case the Russian Government did not identify any “pressing social need” which the impugned restriction served or any “relevant” and “sufficient” reasons which could justify the lengthy waiting period that a religious organisation had to endure prior to obtaining legal personality. In so far as the Government referred to the *Sidiropoulos and Others* case (cited above), the Court reiterates that in that case it found a violation of Article 11 of the Convention even though the applicant association had been suspected of harbouring unlawful aims and had been denied registration as a preventive measure. The Court pointed out that “having never existed, the association did not have time to take any action” and that, in any event, the authorities would not have been powerless since a “court could order that the association be dissolved if ... its functioning proved to be contrary to law, morality or public order” (see *Sidiropoulos and Others*, cited above, § 46).

101. By contrast, at no point in the proceedings in the present case has it been alleged that the applicants – either as individuals or as the religious group – engaged or intended to engage in any unlawful activities or pursued any aims other than worship, teaching, practice and observance of their beliefs. The ground for refusing registration was purely formal and unconnected with their actual functioning. The only “offence” which the applicants have been found guilty of was the intention to seek registration of an association that was “religious in nature” and had not been in existence in the region for at least fifteen years. The Court also observes in this connection that the contested provision of the Religions Act only targeted base-level religious communities that could not show either their presence in a given Russian region or their affiliation with a centralised religious organisation. It appears therefore that only those newly emerging religious groups that did not form part of a strictly hierarchical church structure were affected by the “fifteen-year rule”. The Government did not offer any justification for such differential treatment.

102. In the light of the foregoing considerations, the Court finds that the interference with the applicants' rights to freedom of religion and association cannot be said to have been “necessary in a democratic society”. There has therefore been a violation of Article 9 of the Convention, interpreted in the light of Article 11.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Holds that there has been a violation of Article 9 of the Convention read in the light of Article 11;
2. Holds that no separate examination of the complaints under Articles 10 and 14 of the Convention is required;
3. Holds

(a) that the respondent State is to pay, within three months from the date on which the judgment becomes final in accordance with Article 44 § 2 of the Convention, the following amounts, to be converted into Russian roubles at the rate applicable at the date of settlement:

(i) EUR 5,000 (five thousand euros) to each of the first and second applicants, plus any tax that may be chargeable, in respect of non-pecuniary damage;

(ii) EUR 10,000 (ten thousand euros) to the applicants jointly in respect of costs and expenses, plus any tax that may be chargeable to the applicants;

(b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amounts at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;

4. Dismisses the remainder of the applicants' claim for just satisfaction.

(Omissis)

LOMBARDI VALLAURI C. ITALIA⁹²

20 ottobre 2009 – Sez. II – Ric. 38128/05

Pres. Tulkens, Cabral Barreto, Zagrebelsky, Jočienė, Popović, Sajó, Karakaş

* * *

Dispositivo:

– 6 voti contro 1: violazione degli artt. 6.1 e 10

– unanimità: non necessità di esaminare il caso sotto il profilo degli artt. 9, 13 e 14

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: Cabral Barreto

* * *

(*Omissis*)

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

4. Le requérant est né en 1936 et réside à Florence.

5. A partir de 1976, il fut chargé de l'enseignement de la philosophie du droit au sein de la faculté de droit de l'Université catholique du Sacré-Cœur de Milan (ci-après, « l'Université »), sur la base de contrats renouvelés tous les ans. Il était également chargé de l'enseignement de la philosophie du droit à l'Université de Florence.

6. A la suite de la publication d'un avis de concours pour l'année académique 1998-1999, il se porta candidat.

7. Le 23 octobre 1998, il eut un entretien informel avec un interlocuteur de la Congrégation pour l'éducation catholique (ci-après, « la Congrégation »).

8. Dans une lettre du 26 octobre 1998, la Congrégation, qui est un organisme du Saint-Siège, indiqua au président (Rettore) de l'Université que certaines positions du requérant « s'oppos[ai]ent nettement à la doctrine catholique » et que, « dans le respect de la vérité, du bien des étudiants et de celui de l'Université [même] », l'intéressé devait cesser d'enseigner dans cette université.

9. Par une lettre du 28 octobre 1998, le président de l'Université informa le doyen (Preside) de la faculté de droit de la position de la Congrégation.

10. Le 4 novembre 1998, le Conseil de la faculté de droit de l'Université (ci-après « le Conseil de faculté ») se réunit et, constatant que le Saint-Siège n'avait pas donné son accord pour la nomination du requérant, décida d'écarter sa candidature.

11. Le procès-verbal de cette réunion se lit comme suit :

i. « En ce qui concerne l'enseignement de la philosophie du droit, le doyen (Preside) [de la faculté de droit] annonce que les demandes de candidature des professeurs Luigi Lombardi Vallauri, B.M. et A.T. ont été déposées dans le délai (...) prévu dans l'avis de concours du 29 septembre 1998. Les deux derniers candidats ont expressément demandé que leurs candidatures ne soient prises en compte que dans le cas où le professeur Luigi Lombardi Vallauri ne présenterait pas la sienne ou n'obtiendrait pas l'agrément nécessaire du Saint-Siège.

⁹² *Fattispecie*: il ricorrente, professore presso un istituto universitario d'istruzione privato e religiosamente orientato, lamentava la violazione dei propri diritti per essere stato licenziato in ragione delle proprie convinzioni filosofiche e senza un adeguato contraddittorio.

Bibliografia essenziale: ALICINO, F., *Costituzionalismo e diritto europeo delle religioni*, Padova, Cedam, 2011, pp. 285 ss.; EVANS, C. – HOOD, A., *Religious autonomy and labour law: a comparison of the jurisprudence of the United States and the European Court of Human Rights*, in *Oxf. Journ. Law Rel.*, 2012, 1, pp. 81 ss., spec. pp. 95 ss.; LEIGH, I., *Balancing religious autonomy and other human rights under the European Convention*, in *Oxf. Journ. Law Rel.*, 2012, 1, pp. 109 ss., spec. pp. 119 s.; MASSA, M., *Lombardi Vallauri c. Italia: due sfere di libertà ed un confine evanescente*, in *Forum Quad. cost.*, novembre 2009; TOSCANO, M., *Nuovi segnali di crisi: i casi Lombardi Vallauri e Lautsi davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *St. Ch.*, maggio 2010; ID., *La lezione di Strasburgo: i casi Lombardi Vallauri e Lautsi*, in *Dir. eccl.*, 2009, 3-4, pp. 505 ss.; VENTURA, M., *L'Europa: violati i diritti del filosofo «eretico» escluso dalla Cattolica*, in *Corr. Sera*, 21 ottobre 2009, p. 39.

ii. Le doyen indique ensuite avoir reçu du président de l'Université une lettre datée du 26 octobre 1998 expliquant que la Congrégation pour l'éducation catholique a estimé que, en raison de la teneur de certains écrits du professeur Luigi Lombardi Vallauri et de l'enseignement qu'il dispense dans le cadre de son cours de philosophie du droit, celui-ci ne devait pas continuer à enseigner dans la faculté. Le doyen lit le texte de la lettre :

iii. « Cher doyen, j'ai reçu de la Congrégation pour l'éducation catholique une lettre datée du 26 octobre [1998] par laquelle on m'informe de ce qui suit au sujet du professeur Luigi Lombardi Vallauri et de son cours de philosophie du droit près la faculté de droit.

iv. Après avoir relevé que certaines positions de M. Lombardi Vallauri « s'opposent nettement à la doctrine catholique », la Congrégation écrit : « partant, nous estimons que, dans le respect de la vérité, du bien des étudiants et de celui de l'Université catholique du Sacré-Cœur, le professeur Luigi Lombardi Vallauri ne doit pas continuer à enseigner au sein de cette université ».

v. La Congrégation m'invite à communiquer le contenu de cette lettre au doyen de la faculté de droit et au professeur Luigi Lombardi Vallauri. Je procède par conséquent [à cette communication] et je vous prie de rapporter [le contenu de cette lettre] à la faculté, pour la partie relevant de sa compétence ».

vi. Par conséquent, le Conseil de faculté prend acte, au sens de l'article 10 de l'Accord de révision du Concordat et de l'article 45 du Statut de l'Université, du fait que l'agrément nécessaire du Saint-Siège à l'égard du professeur Luigi Lombardi Vallauri fait maintenant défaut (« è venuto meno »).

vii. Le doyen lit ensuite la lettre du professeur M.R., qui est absent.

viii. Le professeur M.R., prenant acte de la décision de la Congrégation et respectant sa compétence spécifique, exprime sa pleine solidarité au professeur Luigi Lombardi Vallauri ; il regrette profondément que la faculté ne soit plus en mesure de renouveler sa confiance à un enseignant de grande ouverture culturelle et humaine ; il manifeste à son distingué collègue et ami, en qui il voit l'un des enseignants les plus brillants qu'il ait pu côtoyer au cours d'une carrière de plus de trente ans d'enseignement, sa gratitude pour l'engagement et le dévouement déployés pendant les années passées dans notre Université. Le professeur C. et le professeur S. s'associent à cette déclaration.

ix. Les membres de la faculté expriment ensuite à l'unanimité leur regret de ne pas pouvoir prendre en considération la demande du professeur Lombardi Vallauri, et remercient leur collègue pour sa longue et précieuse contribution à l'enseignement dispensé par la faculté dans le domaine de la philosophie du droit.

x. Le professeur D.M. propose que la faculté invite le président de l'Université à demander à la Congrégation d'indiquer les raisons de la mesure prise à l'encontre du professeur Lombardi Vallauri. Il indique que cette demande se justifie par l'intérêt, pour les enseignants de la faculté, de recevoir des indications concernant les aspects des études et des enseignements du professeur Lombardi Vallauri qui ont été jugés incompatibles avec l'inspiration catholique de la faculté. Les professeurs C., Co. et D. s'associent à cette proposition.

xi. Le professeur S. observe que la faculté n'est pas autorisée à demander les raisons fondant la décision [, qui] est un acte d'un ordre [juridique] externe à celui de la faculté, laquelle a pour rôle d'évaluer l'aptitude scientifique et pédagogique des enseignants ayant obtenu l'approbation de l'autorité religieuse. Le professeur V. relève qu'une telle demande porterait atteinte au droit à la confidentialité du professeur Lombardi Vallauri. Le professeur B. estime que tout enseignant pourrait avoir intérêt à connaître les raisons de la mesure litigieuse afin de savoir quelle conduite tenir, mais que [cet intérêt] ne relève pas de la compétence d'un organisme collégial tel que le Conseil de faculté.

xii. A l'issue de la discussion, la proposition du professeur D.M. fait l'objet d'un vote, dont les résultats sont les suivants :

Pour : dix

Contre : douze

Abstenu : un. »

12. Le 25 janvier 1999, le requérant introduisit devant le tribunal administratif régional (« T.A.R. ») de la Lombardie un recours visant à obtenir, notamment, l'annulation de la décision écartant sa candidature adoptée par le Conseil de faculté le 4 novembre 1998 et de l'acte par lequel l'autorité ecclésiastique avait refusé de donner son agrément quant à sa nomination. Il soutenait que les décisions attaquées étaient inconstitutionnelles en ce qu'elles violaient son droit à l'égalité, sa liberté d'enseignement et sa liberté religieuse.

13. Par un jugement du 26 octobre 2001, le T.A.R. rejeta la demande du requérant.

14. Il releva d'abord que le Conseil de faculté avait dûment motivé sa décision de ne pas prendre en considération la candidature de l'intéressé, le président de l'Université ayant communiqué la lettre par laquelle la Congrégation signalait le refus de l'autorité ecclésiastique de renouveler son agrément. Il observa également que l'Accord de révision du Concordat conclu entre le Saint-Siège et la République italienne

(ci-après « l'Accord ») ne prévoyait aucune obligation de mentionner les motifs religieux justifiant le refus d'agrément.

15. Le T.A.R. considéra ensuite que ni lui ni le Conseil de faculté n'étaient compétents pour examiner la légitimité de la décision du Saint-Siège, cet acte émanant d'un Etat étranger.

16. Enfin, il estima que, les enseignants ayant le choix d'adhérer ou non aux principes de la religion catholique, l'article 10 de l'Accord n'entraînait aucune violation du droit à l'égalité, de la liberté d'enseignement et de la liberté religieuse garantis respectivement par les articles 3, 19 et 33 de la Constitution. A la lumière notamment de l'arrêt n° 195 de la Cour constitutionnelle en date du 14 décembre 1972 (voir le paragraphe 21 ci-dessous), il rejeta les arguments avancés par le requérant quant à la légitimité constitutionnelle des décisions litigieuses.

17. Le 9 décembre 2002, le requérant contesta devant le Conseil d'Etat la décision du T.A.R., réitérant ses arguments relatifs au défaut de motivation de la décision du Conseil de faculté. Il soutint que le juge administratif était bel et bien compétent en la matière et que l'absence de communication des raisons ayant motivé la décision de la Congrégation avait porté atteinte au principe du contradictoire et aux droits de la défense garantis notamment par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

18. Par un arrêt déposé le 18 juin 2005, le Conseil d'Etat rejeta le recours du requérant. Il considéra que « les autorités administratives et juridictionnelles de la République ne [pouvaient] s'écarter de l'arrêt n° 195 de la Cour constitutionnelle en date du 14 décembre 1972 dans l'application de l'article 10 de l'Accord et de son Protocole additionnel ». Il estima également qu'« aucune autorité de la République ne [pouvait] juger les évaluations de l'autorité ecclésiastique », compte tenu notamment de ce que l'agrément de la Congrégation, émanant du Vatican, se situait hors du champ de compétence des autorités nationales. Enfin, il conclut que c'était à bon droit que le Conseil de faculté s'était borné à prendre acte du fait qu'en l'absence de l'agrément requis, la candidature du requérant ne pouvait tout simplement pas être examinée.

(*Omissis*)

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 10 DE LA CONVENTION

25. Le requérant soutient que la décision de l'Université catholique du Sacré-Cœur est dépourvue de motivation et qu'elle a été prise en l'absence d'un réel débat contradictoire, de sorte qu'elle a emporté violation dans son chef de la liberté d'expression garantie par l'article 10 de la Convention. En ses passages pertinents, cet article est ainsi libellé :

(*Omissis*)

A. Sur la recevabilité

26. Le Gouvernement argue tout d'abord que l'Université du Sacré-Cœur « est une institution privée, qui relève de l'ordre juridique public d'un Etat étranger », à savoir le Saint-Siège.

27. Il observe ensuite que le préjudice lié à la non-reconduction du contrat de travail du requérant tient à l'intérêt pour celui-ci d'accéder à un emploi, intérêt qui se situerait hors du champ d'application de la Convention. Se référant à la jurisprudence de la Cour (*Glaser c. Allemagne*, 28 août 1986, série A n° 104, § 50, et *Kosiek c. Allemagne*, 28 août 1986, série A n° 105, § 36), il soutient que cette partie de la requête doit être rejetée pour incompatibilité *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention.

28. Le requérant conteste cette thèse.

29. D'emblée, la Cour observe qu'en vertu de l'article 1 de son Statut, « [l']Université catholique du Sacré-Cœur (...) est une personne morale de droit public ». Elle considère de plus que la compétence des juridictions administratives internes (tribunal administratif régional et Conseil d'Etat) pour trancher la question litigieuse élimine toute incertitude quant à la nature publique de l'institution en cause (voir, *mutatis mutandis*, la décision *Rommelfanger c. République Fédérale d'Allemagne* du 6 septembre 1989, requête n° 12242/86).

30. Quant à l'applicabilité de l'article 10, la Cour rappelle que dans les affaires *Glaser c. Allemagne* (précitée, § 50) et *Kosiek c. Allemagne* (précitée, § 36), elle a jugé que l'article 10 de la Convention « entr[ait] certes en ligne de compte » dans les faits de l'espèce avant de conclure à l'absence d'ingérence dans l'exercice du droit garanti par le paragraphe 1 de l'article 10. La protection de l'article 10 de la Convention s'étend donc à la sphère professionnelle des enseignants. Par ailleurs, le non-renouvellement du contrat du requérant était dû à « certaines positions s'opposant nettement à la doctrine

catholique » (paragraphe 8 ci-dessus), qui relevaient de toute évidence de l'exercice de la liberté d'expression de l'intéressé. Partant, l'exception soulevée par le Gouvernement pour incompatibilité ratione materiae du grief avec les dispositions de la Convention doit être rejetée.

31. La Cour constate donc que le grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Elle relève par ailleurs qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

B. Sur le fond

1. Thèses des parties

a) Le Gouvernement

32. Le Gouvernement conteste l'existence d'une ingérence dans la liberté d'expression du requérant. Il relève que celui-ci n'était pas « titulaire » d'un poste au sein de l'Université catholique, mais avait signé des contrats annuels, renouvelés chaque année à l'issue d'une sélection effectuée parmi plusieurs candidats. La situation se rapprocherait de celles des affaires *Glaser c. Allemagne* et *Kosiek c. Allemagne* (précitées), où la Cour aurait estimé, relativement au refus des autorités d'admettre les intéressés dans la fonction publique faute d'une des qualifications requises (à savoir la défense du régime libéral et démocratique), que c'était l'accès à l'emploi qui se trouvait au centre du problème (voir *Vogt c. Allemagne*, 26 septembre 1995, série A n° 323, § 44). Dans ces affaires, la Cour a conclu à l'absence d'ingérence dans le droit des requérants protégé par l'article 10 de la Convention.

33. De l'avis du Gouvernement, même à supposer qu'il y ait eu ingérence en l'espèce, celle-ci aurait été prévue par la loi, elle aurait poursuivi un but légitime (la protection du droit de l'Université d'offrir aux étudiants un enseignement inspiré de la doctrine catholique), et elle aurait été proportionnée à cet objectif, compte tenu notamment de ce que le requérant a continué à exercer son activité d'enseignement au sein de l'Université de Florence.

b) Le requérant

34. Le requérant ne conteste pas qu'en vertu de la loi italienne, les nominations des enseignants de l'Université catholique du Sacré-Cœur sont subordonnées à l'agrément religieux de l'autorité ecclésiastique compétente, ni que cette mesure poursuit un objectif légitime.

35. En revanche, il estime que la décision de ne pas renouveler son contrat prise par le Conseil de faculté trouve son origine dans une procédure menée, devant la Congrégation, en l'absence de débat contradictoire ; il fait grief au Conseil de ne pas avoir indiqué dans ladite décision quels aspects de ses opinions auraient été en contradiction avec la doctrine catholique ; et il se plaint que la mesure en vertu de laquelle il n'a pas été reconduit dans ses fonctions ait été totalement soustraite au contrôle des juges nationaux.

c) La tierce partie intervenante

36. L'Université catholique du Sacré-Cœur, intervenue en tant que tierce partie dans la procédure, affirme que le requérant a eu connaissance des motivations religieuses à l'origine de son renvoi lors de l'entretien qu'il a eu avec un interlocuteur de la Congrégation le 23 octobre 1998, et que, à cette occasion, il a exercé son droit au contradictoire.

37. La tierce partie se rallie aux observations du Gouvernement quant à la proportionnalité de la mesure litigieuse.

2. Appréciation de la Cour

a) Sur l'existence d'une ingérence

38. La Cour observe tout d'abord que, contrairement à ce que soutient le Gouvernement, les circonstances de la présente espèce ne sont pas comparables à celles rencontrées dans les affaires *Glaser c. Allemagne* et *Kosiek c. Allemagne* (précitées). En effet, s'il est vrai que le requérant a toujours exercé sur la base de contrats temporaires, le fait que ceux-ci aient été renouvelés pendant plus de vingt ans et la reconnaissance par ses collègues de ses qualités scientifiques témoignent de la solidité de sa situation professionnelle (voir la citation au paragraphe 11, points i, viii et ix, ci-dessus). De l'avis de la Cour, les faits de la cause s'apparentent plutôt à ceux décrits dans l'arrêt *Vogt c. Allemagne* (précité, § 44). Dans cet arrêt, elle a conclu à l'existence d'une ingérence de l'Etat dans la liberté d'expression de la requérante compte tenu du fait que, contrairement aux requérants des affaires *Glaser c. Allemagne* et *Kosiek c. Allemagne* (précitées, voir le paragraphe 32 ci-dessus), M^{me} Vogt était fonctionnaire titulaire de

son poste d'enseignante depuis plusieurs années. Partant, les considérations du Gouvernement tendant à écarter l'existence d'une ingérence dans le droit du requérant garanti par l'article 10 de la Convention ne peuvent être accueillies.

39. La Cour considère donc que la décision d'écarter la candidature du requérant prise par le Conseil de faculté a bien constitué une ingérence dans le droit de l'intéressé garanti par l'article 10 de la Convention.

b) Sur la justification de l'ingérence

i) « Prévues par la loi » et inspirées par un « but légitime »

40. L'ingérence litigieuse était « prévue par la loi » (l'article 10 § 3 de la loi n° 121 du 25 mars 1985) au sens du deuxième alinéa de l'article 10 de la Convention.

41. Quant à l'objectif poursuivi, la Cour observe qu'il s'agissait de la réalisation des finalités propres à l'Université, inspirées de la doctrine catholique, et que la Cour constitutionnelle, dans son arrêt du 14 décembre 1972, a estimé que la subordination de la nomination des professeurs de l'Université catholique à l'agrément du Saint-Siège était compatible avec les articles 33 et 19 de la Constitution (voir le paragraphe 21 ci-dessus). Elle note aussi que, dans certains établissements, la religion peut constituer une exigence professionnelle, eu égard à l'éthique de l'organisation (voir, au paragraphe 23, l'article 4 de la directive communautaire 2000/78/CE). Dans ces conditions, la Cour estime que la décision du Conseil de faculté pouvait être considérée comme inspirée par le but légitime de protéger un « droit d'autrui », en l'occurrence l'intérêt qu'avait l'Université à ce que son enseignement s'inspire de la doctrine catholique.

ii) « Nécessaire dans une société démocratique »

a) Principes généraux

42. La Cour rappelle que, dans son arrêt *Vogt c. Allemagne* (précité, § 52, voir aussi *Sunday Times c. Royaume-Uni* (n° 2), 26 novembre 1991, série A n° 217, § 50, et *Perna c. Italie* [GC], n° 48898/99, CEDH 2003-V, § 39), elle a résumé ainsi les principes fondamentaux qui se dégagent de sa jurisprudence relative à l'article 10 de la Convention :

« i. La liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun. Sous réserve du paragraphe 2, elle vaut non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent : ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de « société démocratique ». Telle que la consacre l'article 10, elle est assortie d'exceptions qui appellent toutefois une interprétation étroite, et le besoin de la restreindre doit se trouver établi de manière convaincante.

ii. L'adjectif « nécessaire », au sens de l'article 10 § 2, implique un « besoin social impérieux ». Les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour juger de l'existence d'un tel besoin, mais elle se double d'un contrôle européen portant à la fois sur la loi et sur les décisions qui l'appliquent, même quand elles émanent d'une juridiction indépendante. La Cour a donc compétence pour statuer en dernier lieu sur le point de savoir si une « restriction » se concilie avec la liberté d'expression que protège l'article 10.

iii. La Cour n'a point pour tâche, lorsqu'elle exerce son contrôle, de se substituer aux juridictions internes compétentes, mais de vérifier sous l'angle de l'article 10 les décisions qu'elles ont rendues en vertu de leur pouvoir d'appréciation. Il ne s'ensuit pas qu'elle doive se borner à rechercher si l'Etat défendeur a usé de ce pouvoir de bonne foi, avec soin et de façon raisonnable : il lui faut considérer l'ingérence litigieuse à la lumière de l'ensemble de l'affaire pour déterminer si elle était « proportionnée au but légitime poursuivi » et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent « pertinents et suffisants ». Ce faisant, la Cour doit se convaincre que les autorités nationales ont appliqué des règles conformes aux principes consacrés à l'article 10 et ce, de surcroît, en se fondant sur une appréciation acceptable des faits pertinents. »

β) Application de ces principes au cas d'espèce

43. La Cour relève d'emblée l'importance accordée dans sa jurisprudence et, à un niveau plus général, dans les travaux de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, à la liberté académique, qui doit garantir la liberté d'expression et d'action, la liberté de communiquer des informations, ainsi que celle de « rechercher et de diffuser sans restriction le savoir et la vérité » (*Sorguç c. Turquie*, n° 17089/03, 23 juin 2009, § 35, voir également la recommandation 1762(2006) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe au paragraphe 24 ci-dessus).

44. Pour apprécier si, en l'espèce, la mesure litigieuse était « nécessaire dans une société démocratique », la Cour devra mettre en balance le droit du requérant à la liberté d'expression, y compris le droit de transmettre des connaissances sans restriction, et l'intérêt qu'a l'Université à dispenser un enseignement suivant des convictions religieuses qui lui sont propres. Ainsi le veut le principe du pluralisme « sans lequel il n'est pas de société démocratique » (*Handyside c. Royaume-Uni*, 7 décembre 1976, série A n° 24, § 49).

45. La Cour rappelle que, dans le domaine de la liberté d'expression, la marge d'appréciation dont jouissent les Etats contractants va de pair avec un contrôle européen qui, en raison de l'importance de cette liberté, maintes fois soulignée par la Cour, doit être strict. Le besoin d'une éventuelle restriction doit donc se trouver établi de manière convaincante (voir *Radio ABC c. Autriche*, 20 octobre 1997, Recueil des arrêts et décisions 1997-VI, § 30, et *Informationsverein Lentia et autres c. Autriche*, 24 novembre 1993, série A n° 276, § 35).

46. Pour rechercher si ce besoin était présent en l'occurrence, il faut déterminer si le requérant a joui de garanties procédurales adéquates, notamment quant à la possibilité de connaître et de contester les raisons de la limite apportée à son droit à la liberté d'expression. Ces garanties concernent non seulement la phase administrative devant le Conseil de faculté, mais aussi celle, ultérieure, du contrôle juridictionnel de la procédure administrative, et en particulier l'efficacité de ce contrôle. A cet égard, il est utile de rappeler que la Cour a déjà conclu à la violation de l'article 10 de la Convention sous son volet procédural lorsque la portée d'une mesure limitant la liberté d'expression était vague ou qu'une telle mesure était motivée par un raisonnement insuffisamment détaillé et que son application n'avait pas fait l'objet d'un contrôle juridictionnel adéquat (voir, *mutatis mutandis*, *Association Ekin c. France*, n° 39288/98, CEDH 2001-VIII, § 58, et *Saygılı et Seyman c. Turquie*, n° 51041/99, 27 juin 2006, §§ 24-25).

47. En ce qui concerne le premier aspect, la Cour relève d'abord que lorsqu'il a décidé d'écarter la candidature du requérant, le Conseil de faculté n'a pas indiqué à l'intéressé, ni même évalué, dans quelle mesure les opinions prétendument hétérodoxes qui lui étaient reprochées se reflétaient dans son activité d'enseignement et comment, de ce fait, elles étaient susceptibles de porter atteinte à l'intérêt de l'Université consistant à dispenser un enseignement inspiré de ses convictions religieuses propres.

48. Ensuite, d'une manière plus générale, la Cour remarque que la teneur même de ces « positions » est restée totalement inconnue. La seule mention à cet égard figure dans la lettre de la Congrégation (dont la partie pertinente est citée dans la lettre envoyée par le président de l'Université au doyen de la faculté de droit), et vise certaines positions de M. Lombardi Vallauri qui « s'opposent nettement à la doctrine catholique » (voir le paragraphe 11, point iv, ci-dessus).

49. La Cour ne peut manquer de relever le caractère vague et incertain d'une telle indication et de constater que la décision du Conseil de faculté n'est étayée par aucune autre motivation que la simple référence au refus d'agrément du Saint-Siège, refus dont le contenu est resté secret. Ce constat n'est en rien diminué par l'entretien entre le requérant et un interlocuteur de la Congrégation, cet entretien ayant eu lieu de façon informelle, sans qu'aucun compte-rendu officiel ne soit dressé.

50. En ce qui concerne le second aspect, à savoir l'efficacité du contrôle juridictionnel de la procédure administrative, la Cour rappelle d'emblée que l'appréciation par les Etats de la légitimité des convictions religieuses ou des modalités d'expression de telles convictions doit en principe être exclue (voir, *mutatis mutandis*, *Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova*, n° 45701/99, CEDH 2001-XII, § 117). Dans le cas présent, la Cour estime qu'il n'appartenait pas aux autorités nationales d'examiner la substance de la décision émanant de la Congrégation.

51. Toutefois, elle relève que les juridictions administratives internes ont limité leur examen de la légitimité de la décision litigieuse au fait que le Conseil de faculté avait constaté l'existence du refus d'agrément.

52. Ainsi, les juges nationaux ont refusé d'examiner le fait que le Conseil de faculté n'avait pas indiqué au requérant quelles étaient les opinions qui lui étaient reprochées. Or la communication de ces éléments n'aurait nullement impliqué un jugement de la part des autorités judiciaires quant à la compatibilité entre les positions du requérant et la doctrine catholique. En revanche, elle aurait permis à l'intéressé de connaître et, dès lors, de pouvoir contester l'incompatibilité alléguée entre lesdites opinions et son activité d'enseignant à l'Université catholique.

53. Au demeurant, la Cour observe que, même si l'article 10 de l'Accord et l'article 45 du Statut n'imposaient aucune obligation d'indiquer les raisons pour lesquelles la candidature du requérant était écartée, l'opportunité d'une telle information a cependant été envisagée à l'époque des faits : lors de la réunion du Conseil de faculté, l'un des professeurs, appuyé par trois autres, a proposé au Conseil de « demander à la Congrégation d'indiquer les raisons de la mesure prise à l'encontre du professeur Lombardi Vallauri », estimant que « cette demande se justifiait par l'intérêt, pour les enseignants de la faculté, de recevoir des indications concernant les aspects des études et des enseignements du professeur Lombardi Vallauri qui [avaient] été jugés incompatibles avec l'inspiration catholique de la faculté ». Cette

proposition a été mise aux voix et rejetée par une courte majorité : douze voix contre dix, avec une abstention (voir le paragraphe 11, points x, xi et xii, ci-dessus).

54. De plus, la Cour relève que l'impossibilité pour le requérant de connaître les raisons précises de la perte de son agrément l'a définitivement empêché de se défendre dans le cadre d'un débat contradictoire ; or ce point n'a pas non plus fait l'objet d'un examen de la part des tribunaux internes. De l'avis de la Cour, le contrôle juridictionnel de l'application de la mesure litigieuse n'a donc pas été pas adéquat en l'espèce.

55. La Cour considère que poids accordé à l'intérêt de l'Université consistant à dispenser un enseignement inspiré de la doctrine catholique ne pouvait pas aller jusqu'à atteindre la substance même des garanties procédurales dont devait bénéficier le requérant en vertu de l'article 10 de la Convention.

56. Elle conclut donc que, dans les circonstances particulières de l'espèce, l'atteinte portée au droit du requérant à la liberté d'expression n'était pas « nécessaire dans une société démocratique », de sorte qu'il y a eu violation de l'article 10 de la Convention.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 9 DE LA CONVENTION

57. Le requérant soutient encore que la décision de l'Université catholique du Sacré-Cœur, dépourvue de motivation et prise en l'absence d'un réel débat contradictoire, a violé sa liberté de pensée, de conscience et de religion protégée par l'article 9 de la Convention. En ses parties pertinentes, cet article est ainsi libellé :

(Omissis)

58. La Cour juge le grief recevable. Cependant, il ne se pose sous l'angle de l'article 9 de la Convention aucune question qui n'ait pas déjà été traitée sur le terrain de l'article 10. En conséquence, il n'y a pas lieu d'examiner ce grief séparément.

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

59. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, sous l'angle de l'équité de la procédure et du droit d'accès à un tribunal, le requérant se plaint, premièrement, que les tribunaux internes aient omis de statuer sur le défaut de motivation de la décision du Conseil de faculté, limitant ainsi sa possibilité d'attaquer cette décision et de se défendre dans le cadre d'un débat contradictoire, et deuxièmement, que le Conseil de faculté se soit borné à prendre acte de la décision de la Congrégation, elle-même adoptée en l'absence de tout contradictoire.

En ses parties pertinentes, l'article 6 § 1 est ainsi libellé :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal (...) qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

A. Sur la recevabilité

60. Le Gouvernement conteste d'emblée l'existence d'un « droit », au sens de l'article 6 § 1 de la Convention, dans la mesure où la revendication du requérant porte sur le renouvellement d'un contrat venu à échéance. Il argue ensuite que, la Congrégation n'étant pas un organe juridictionnel, les principes du « procès équitable » n'étaient pas applicables aux décisions qu'elle prenait, et les juridictions nationales n'étaient pas tenues d'en vérifier le respect. Il soutient de surcroît qu'il n'y avait pas en l'espèce de « contestation » sur un droit de caractère civil. L'article 6 § 1 ne serait donc pas applicable dans le cas présent.

61. Le requérant conteste la thèse du Gouvernement. Il soutient que son droit de participer à un concours organisé par une personne morale de droit public est un « droit de caractère civil » au sens de l'article 6 § 1 de la Convention.

62. La Cour note qu'il ne prête pas à controverse que le droit interne reconnaissait au requérant un « droit » de participer au concours en question. Le troisième alinéa de l'article 97 de la Constitution prévoit en effet qu'« on accède par concours aux emplois dans les administrations publiques ». De plus, on ne saurait affirmer que les contestations du requérant, qui sont par ailleurs réelles et sérieuses, ne portaient pas sur ce droit (voir *Silva Neves c. Portugal*, 27 avril 1989, série A n° 153-A, § 37). En outre, les juridictions administratives internes n'ont pas exclu l'examen de l'affaire introduite par le requérant, ce qui implique l'applicabilité de l'article 6 (voir, mutatis mutandis, *Vilho Eskelinen et autres c. Finlande* [GC], n° 63235/00, CEDH 2007-IV, § 62). L'article 6 de la Convention trouve donc à s'appliquer en

l'espèce. De surcroît, le requérant bénéficiait d'un droit reconnu par la Convention, à savoir le droit à la liberté d'expression garanti par l'article 10 (voir les paragraphes 30 et 39 ci-dessus).

63. La Cour constate donc que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Elle relève par ailleurs qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

B. Sur le fond

1. Thèses des parties

64. Le Gouvernement argue que le droit d'accès à un tribunal peut subir des limitations, notamment en ce qui concerne le défaut de compétence des juridictions nationales pour statuer sur les actes d'un Etat étranger.

65. Le requérant se plaint de ne pas avoir pu demander à un juge de vérifier la légitimité de la décision l'écartant de l'Université pour des motifs de nature religieuse.

2. Appréciation de la Cour

66. La Cour rappelle les principes généraux qui se dégagent de sa jurisprudence en matière de droit d'accès à un tribunal (voir *Golder c. Royaume-Uni*, 21 février 1975, et *Ashingdane c. Royaume-Uni*, 28 mai 1985, série A n^{os} 18 et 93, §§ 36 et 57 respectivement). Elle examinera la présente affaire à la lumière de ces principes.

67. En ce qui concerne l'étendue de l'examen du grief considéré, la Cour relève d'abord que, dans la mesure où un acte émanant d'un Etat non partie à la Convention a produit des effets juridiques dans le cadre de la décision du Conseil de faculté, qui, elle, relève de la compétence des autorités judiciaires internes, il lui incombe de vérifier si les décisions desdites autorités ont respecté les droits du requérant garantis par l'article 6 § 1 de la Convention.

68. La Cour observe ensuite que tant le tribunal administratif régional que le Conseil d'Etat ont limité leur examen de la légitimité de la décision litigieuse au fait que le Conseil de faculté avait pris acte de la décision de la Congrégation. En d'autres termes, les juridictions internes ont estimé ne pas pouvoir statuer sur la légitimité de la décision administrative du Conseil de faculté dès lors qu'il y était fait mention de la décision du Saint-Siège.

69. De l'avis de la Cour, elles ont ainsi limité le droit du requérant d'accéder effectivement à un tribunal. Cette limitation est admise par l'article 6 de la Convention pourvu qu'elle tende à un but légitime et y soit proportionnée, mais elle ne saurait en tout état de cause aboutir à l'anéantissement du droit en question.

70. Quant à la proportionnalité, la Cour doit examiner la limitation litigieuse à la lumière des circonstances particulières de l'espèce (*Waite et Kennedy c. Allemagne* [GC], n^o 26083/94, CEDH 1999-I, § 64). Elle rappelle à cet égard qu'il lui incombe non pas d'examiner in abstracto la législation et la pratique pertinentes, mais de rechercher si la manière dont elles ont touché le requérant a enfreint la Convention. En particulier, elle n'a pas pour tâche de se substituer aux juridictions internes. C'est au premier chef aux autorités nationales, et notamment aux cours et tribunaux, qu'il incombe d'interpréter la législation interne (voir, entre autres, *Pérez de Rada Cavanilles c. Espagne*, 28 octobre 1998, Recueil 1998-VIII, § 43). Le rôle de la Cour se limite à vérifier la compatibilité avec la Convention des effets de pareille interprétation (*Ernst et autres c. Belgique*, n^o 33400/96, 15 juillet 2003, § 51).

71. Dans ce contexte, la Cour rappelle les considérations exposées quant au fond du grief soulevé sous l'angle de l'article 10 de la Convention (paragraphes 50-54 ci-dessus). Les juges nationaux ont refusé d'examiner le fait que le Conseil de faculté n'avait indiqué au requérant ni en quoi les opinions qu'il exprimait avaient été jugées hétérodoxes ni quel était le lien entre ces opinions et son activité d'enseignement. De plus, l'impossibilité pour l'intéressé de connaître les raisons précises de la perte de son agrément l'a définitivement empêché de se défendre dans le cadre d'un débat contradictoire ; or ce point n'a pas non plus fait l'objet d'un examen de la part des tribunaux internes. De l'avis de la Cour, le contrôle juridictionnel de l'application de la mesure litigieuse n'a donc pas été adéquat en l'espèce (voir, mutatis mutandis, *Pellegrini c. Italie*, n^o 30882/96, CEDH 2001-VIII).

72. Au vu de ces considérations, la Cour estime que le requérant n'a pas bénéficié d'un droit d'accès effectif à un tribunal. Partant, il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

IV. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 13 DE LA CONVENTION

73. Sous l'angle de l'article 13 de la Convention, le requérant dénonce une violation de son droit à un recours effectif, estimant ne pas avoir pu se plaindre devant une instance nationale des violations de la Convention qu'il allègue. L'article 13 est ainsi libellé :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

74. Cette partie de la requête doit également être déclarée recevable. Toutefois, la Cour rappelle que lorsque le droit revendiqué est un droit de caractère civil, l'article 6 § 1 de la Convention constitue une *lex specialis* par rapport à l'article 13, dont les garanties se trouvent absorbées par celle-ci (voir, *mutatis mutandis*, les arrêts *Brualla Gómez de la Torre c. Espagne* du 19 décembre 1997, Recueil 1997-VIII, § 41, et *Vasilescu c. Roumanie* du 22 mai 1998, Recueil 1998-III, § 43).

75. La Cour ayant déjà conclu à la violation de l'article 6 § 1, elle ne juge pas nécessaire de se prononcer séparément sur le grief du requérant tiré de l'article 13 de la Convention.

V. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION

76. Invoquant l'article 14 de la Convention, le requérant se plaint d'avoir subi une discrimination fondée sur la religion dans la mesure où, en tant que professeur d'une université libre, il a été soumis à des règles différentes de celles applicables aux professeurs des universités laïques. Il se plaint notamment de ne pas avoir eu connaissance des motivations religieuses à l'origine de la perte de son agrément, en violation de son droit de la défense et du principe du contradictoire. L'article 14 est ainsi libellé :

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

77. Pour ce qui est de la partie du grief dans laquelle le requérant se plaint d'avoir été soumis à des règles spéciales, la Cour relève que, dans ses observations relatives à la violation alléguée de l'art 10 de la Convention, l'intéressé indique lui-même qu'il ne conteste pas l'existence en droit interne d'un tel corpus de règles visant à garantir la protection du droit de l'Université d'offrir aux étudiants un enseignement inspiré de la doctrine catholique (paragraphe 34 ci-dessus).

78. La Cour souscrit aux considérations exposées dans l'arrêt n° 195 de la Cour constitutionnelle en date du 14 décembre 1972 (paragraphe 21 ci-dessus) et dans l'article 4 de la directive communautaire (paragraphe 23 ci-dessus). Elle estime donc que cette partie du grief est dépourvue de fondement et doit être rejetée conformément à l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

79. En revanche, pour ce qui est du volet procédural (défaut d'explication des motivations religieuses à l'origine de la non-reconduction du contrat du requérant, atteinte aux droits de la défense et non-respect du principe du contradictoire), la Cour juge le grief recevable. Toutefois, au vu du constat de violation de la liberté d'expression du requérant et de son droit d'accès à un tribunal (paragraphe 56 et 72 ci-dessus), il n'y a pas lieu de l'examiner séparément.

(*Omissis*)

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. Déclare, à l'unanimité, la requête recevable quant aux griefs tirés des articles 6 § 1, 9, 10, 13 et 14 (volet procédural) de la Convention, et irrecevable pour le surplus ;

2. Dit, par six voix contre une, qu'il y a eu violation de l'article 10 de la Convention ;

3. Dit, par six voix contre une, qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention

4. Dit, à l'unanimité, qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément les griefs tirés des articles 9, 13 et 14 (volet procédural) de la Convention ;

5. Dit, par six voix contre une,

a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 10 000 EUR (dix mille euros), plus tout montant pouvant être dû sur cette somme à titre d'impôt, pour dommage moral ;

b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ce montant sera à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

6. Rejette, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

(*Omissis*)

LAUTSI C. ITALIA⁹³

⁹³ *Fattispecie*: la ricorrente, madre di due bambini iscritti a una scuola pubblica che esponeva il crocifisso nelle proprie aule, lamentava per questo motivo la violazione della libertà religiosa propria e dei suoi figli, nonché la violazione del suo diritto a educarli secondo le proprie convinzioni.

Bibliografia essenziale: AINIS, M., *Nessuna legge lo prevede*, in *St.*, 4 novembre 2009, p. 1; ALICINO, F., *Costituzionalismo e diritto europeo delle religioni*, Padova, Cedam, 2011, pp. 292 ss.; ANNICCHINO, P., *Is the glass half empty or half full? Lautsi v. Italy before the European Court of Human Rights*, in *St. Ch.*, maggio 2010; ANRÒ, I., *Il crocifisso e la libertà di non credere*, in *Forum Quad. cost.*, gennaio 2010; BARTOLE, S., *Simbolo religioso, simbolo passivo, simbolo civile: le metamorfosi forensi del Crocifisso*, in *Soc. it. Dir.int.*, 2010; BELGIORNO DE STEFANO, M. G., *Il crocifisso nelle aule scolastiche in Italia. Una condanna annunciata della Corte Europea dei Diritti Umani*, in *St. Ch.*, marzo 2010; CARDIA, C., *Identità religiosa e culturale europea. La questione del crocifisso*, Torino, Umberto Allemandi & C., 2010, *passim*; COLAIANNI, N., *Il crocifisso tra Roma e Strasburgo*, in *St. Ch.*, maggio 2010; ID., *Il crocifisso in giro per l'Europa: da Roma a Strasburgo (e ritorno)*, *ibidem*, novembre 2010; CONTE, R., *La sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sull'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche*, in *Corr. giur.*, 2010, 2, pp. 263 ss.; CONTI, R., *L'Europa e il crocifisso*, in *Pol. dir.*, 2010, 2, pp. 227 ss.; CORTESE, F., *Dialogando con Weiler: il crocifisso e gli «imbarazzi» del giurista*, in *Quad. cost.*, 2010, 4, pp. 877 ss.; CORTESE, F. – MIRATE, S., *La CEDU e il crocifisso: prodromi, motivi e conseguenze di una pronuncia tanto discussa*, in *Forum Quad. cost.*, gennaio 2010; CROCE, M., *La "sana laicità" capitola a Strasburgo: la Corte europea dei diritti dell'uomo giudice di costituzionalità sulle fonti non primarie?*, in *Foro it.*, 2010, IV, pp. 67 ss.; DI GENIO, G., *Laicità europea e struttura pluralista dell'ordinamento*, in *Forum Quad. cost.*, gennaio 2010; EVANS, M. D., *From cartoons to crucifixes: current controversies concerning the freedom of religion and the freedom of expression before the European Court of Human Rights*, in *Journ. Law Rel.*, 2010-2011, 1, pp. 345 ss., sul punto pp.355 ss.; FERRARI, S., *Sul crocifisso e su molto altro. Le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Regno att.*, 2011, 6, pp. 191 ss.; FIORILLO, V., *Il crocifisso a Strasburgo: l'Italia non è la Francia*, in *Quad. cost.*, 2010, 1, pp. 145 ss.; FLORIO, S., *Il crocifisso ovvero dei difficili rapporti tra Stato e religione*, in *Riv. giur. scuola*, 2010, pp. 753 ss.; GUAZZAROTTI, A., *Il crocifisso visto da Strasburgo*, in *St. iur.*, 2010, 5, pp. 495 ss.; LAUDANI, F., *La questione del crocifisso all'indomani della sentenza della Corte EDU e del Trattato di Lisbona*, in *Forum Quad. cost.*, 29 aprile 2010; LUGATO, M., *Simboli religiosi e Corte europea dei diritti dell'uomo: il caso del crocifisso*, in *Riv. dir. int.*, 2010, 2, pp. 402 ss.; MANCINI, S., *La supervisione europea presa sul serio: la controversia sul crocifisso tra margine di apprezzamento e ruolo contro-maggioritario delle Corti*, in *A.I.C.*, gennaio 2010; EAD., *The Crucifix rage: supranational constitutionalism bumps against the counter-majoritarian difficulty*, in *Eur. Const. Law Rev.*, 2010, 6, pp. 6 ss.; MARATEA, L., *Il crocifisso nelle aule scolastiche. Un illecito senza danno? Qualche riflessione in margine al caso Lautsi c. Italia*, in *Riv. coop. giur. int.*, 2010, pp. 89 ss.; PAJNO, S., *Dialogando con Weiler: apologo di Marco e Leonardo*, in *Quad. cost.*, 2010, 4, pp. 873 ss.; PANARA, C., *Lautsi v. Italy: the display of religious symbols by the State*, in *Eur. Pub. Law*, 2011, 1, pp. 139 ss.; RICCA, M., *Chi vuole il crocifisso? Domande semplici, democrazia interculturale, fede personale*, in *St. Ch.*, novembre 2009; RUGGIU, I., *Neanche l'"argomento culturale" giustifica la presenza del crocifisso negli spazi pubblici*, in *Quad. cost.*, 2010, 2, pp. 364 ss.; RUOTOLO, M., *La questione del crocifisso e la rilevanza della sentenza della Corte europea dal punto di vista del diritto costituzionale*, in *Cost.it.*, gennaio 2010; SAPIENZA, R., *Il crocifisso nelle aule scolastiche italiane: una questione ancora aperta*, in *Soc. it. Dir.int.*, 2010; SCERBO, A., *Simboli religiosi e laicità a partire dal caso Lautsi v. Italy*, in *St. Ch.*, novembre 2010; SCHUSTER, A., *Una ratatouille, per favore!*, in *Forum Quad. cost.*, novembre 2009; SMET, S., *Lautsi v. Italy: the argument from neutrality*, in *Strasb. Obs.*, marzo 2011, pp. 2 ss.; TANZARELLA, P. – WITTE, J. Jr., *Il caso Lautsi c. Italia in tema di simboli religiosi*, in *Dieci casi sui diritti in Europa*, a cura di M. CARTABIA, Bologna, Il Mulino, 2011, pp. 79 ss.; TEGA, D., *Cercando un significato europeo di laicità: la libertà religiosa nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti*, in *Quad. cost.*, 2010, 4, pp. 799 ss.; TOSCANO, M., *Nuovi segnali di crisi: i casi Lombardi Vallauri e Lautsi davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *St. Ch.*, maggio 2010; ID., *La lezione di Strasburgo: i casi Lombardi Vallauri e Lautsi*, in *Dir. eccl.*, 2009, 3-4, pp. 505 ss.; WEILER, J. H. H., *Il crocifisso a Strasburgo: una decisione "imbarazzante"*, in *Quad. cost.*, 2010, 1, pp. 148 ss.; ID., *Corte europea dei diritti: una precisazione lessicale a margine del caso Lautsi*, in *Quad. cost.*, 2011, 1, pp. 153 ss.; ID., *Lautsi: Crucifix in the classroom redux*, in *Eur. J. Int. Law*, 2010, 1, pp. 1 ss.; WITTE, J., *Lift high the Cross? An american perspective on Lautsi v Italy*, in *Eccl. Law Journ.*, 2011, 3, pp. 341 ss.

Traduzioni italiane (non ufficiali) della sentenza sono pubblicate in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2009, 3, pp. 717 ss, e in *Regno doc.*, 2010, 13, pp. 442 ss.

3 novembre 2009 – Sez. II – Ric. 30814/06
Pres. Tulkens, Cabral Barreto, Zagrebelsky, Jočienė, Popović, Sajó, Karakaş

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione dell'art. 2 Prot. 1 in combinato disposto con l'art. 9; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 14 considerato isolatamente o in combinato disposto con gli artt. 9 e 2 Prot. 1

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(*Omissis*)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

6. The applicant lives in Abano Terme and has two children, Dataico and Sami Albertin. The two boys, aged eleven and thirteen respectively, attended in 2001-2002 the Istituto comprensivo statale Vittorino da Feltre, a state-school in Abano Terme.

7. The applicant considered the school's practice of displaying a crucifix in each of the classrooms contrary to the principle of secularism in accordance with which she wished to bring up her children. She raised the question at a meeting held by the school on 22 April 2002, pointing out that the Court of Cassation, in judgment no. 4273 of 1 March 2000, had ruled that the presence of a crucifix in the polling stations prepared for political elections was contrary to the principle of the secular basis of the State.

8. On 27 May 2002 the school's governors decided to leave the crucifixes in its classrooms.

9. On 23 July 2002 the applicant challenged that decision in the Veneto Regional Administrative Court. Relying on Articles 3 and 19 of the Italian Constitution and Article 9 of the Convention, she alleged an infringement of the principle of secularism. She also complained of a breach of the principle of impartiality on the part of public administrative authorities, (Article 97 of the Constitution). She was thus asking the Regional Administrative Court to refer the question of constitutionality to the Constitutional Court.

10. On 3 October 2007 the Ministry of Education adopted Directive no. 2666, which recommended that school principals display crucifixes. It joined the proceedings, arguing that the situation complained of was based on Article 118 of Royal Decree no. 965 of 30 April 1924 and Article 119 of Royal Decree no. 1297 of 26 April 1928 (provisions pre-dating the Constitution and the agreements between Italy and the Holy See).

11. On 14 January 2004 the Veneto Regional Administrative Court ruled that, regard being had to the principle of secularism (Articles 2, 3, 7, 8, 9, 19 and 20 of the Constitution), the question regarding the constitutionality of the practice was not manifestly ill-founded and accordingly referred it to the Constitutional Court. In addition, in view of the freedom of education and the obligation to attend school, the presence of crucifixes was imposed on pupils, their parents and their teachers and favoured the Christian religion to the detriment of other religions. The applicant joined the proceedings in the Constitutional Court. The Government maintained that the presence of crucifixes in classrooms was "natural", on the ground that the crucifix was not only a religious symbol but also the "banner of the Catholic Church", which was the only church mentioned in the Constitution (Article 7). The crucifix therefore had to be regarded as a symbol of the Italian State.

12. In decision no. 389 of 15 December 2004 the Constitutional Court ruled that it did not have jurisdiction, seeing that the provisions complained of were not provisions of statute law but were contained in regulations, which did not have legal force (see paragraph 26 below).

Si veda, inoltre, la bibliografia citata *infra*, con riferimento alla sentenza della Grande Camera nel caso *Lautsi e altri c. Italia*, che ovviamente non ha mancato di prestare la necessaria attenzione anche alla sentenza della Seconda Sezione, qui riprodotta.

13. The proceedings in the administrative court resumed. In judgment no. 1110 of 17 March 2005 the administrative court dismissed the applicant's complaint. It held that the crucifix was both the symbol of Italian history and culture, and therefore of Italian identity, and the symbol of the principles of equality, freedom and tolerance and of the State's secular basis.

14. The applicant appealed to the Consiglio di Stato.

15. In a judgment of 13 February 2006 the Consiglio di Stato dismissed the appeal, ruling that the cross had become one of the secular values of the Italian Constitution and represented the values of civil life.

(Omissis)

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 2 OF PROTOCOL No. 1, TAKEN TOGETHER WITH ARTICLE 9 OF THE CONVENTION

27. The applicant alleged in her own name and on behalf of her children that displaying the sign of the cross in the state-school the latter attended constituted interference incompatible with her right to ensure that they receive education and teaching in conformity with her religious and philosophical convictions within the meaning of Article 2 of Protocol No. 1, which provides:

“No person shall be denied the right to education. In the exercise of any functions which it assumes in relation to education and to teaching, the State shall respect the right of parents to ensure such education and teaching in conformity with their own religious and philosophical convictions.”

The applicant further alleged that displaying the sign of the cross also infringed her freedom of belief and religion, protected by Article 9 of the Convention, which provides:

(Omissis)

28. The Government rejected that argument.

A. Admissibility

29. The Court notes that the applicant's complaints are not manifestly ill-founded within the meaning of Article 35 § 3 of the Convention. It further notes that they are not inadmissible for any other reason. They must therefore be declared admissible.

B. Merits

1. Arguments of the parties

a. The applicant

30. The applicant supplied an account of the history of the relevant provisions. She observed that displaying the crucifix was based, according to the Italian courts, on provisions dating from 1924 and 1928 considered to be still in force, although they pre-dated the Italian Constitution and the 1984 agreements with the Holy See and the Protocol thereto. But the constitutionality of the provisions complained of had not been tested because the Constitutional Court had been unable to rule on the question whether they were compatible with the fundamental principles of the Italian legal order on account of their origin in regulations.

The provisions concerned were the legacy of a religious conception of the State which in present-day Italy was now in conflict with the State's duty of secularism, and infringed the rights protected by the Convention. There was a “religious question” in Italy, since by requiring the crucifix to be displayed in classrooms the State was granting the Catholic Church a privileged position which amounted to State interference with the right to freedom of thought, conscience and religion of the applicant and her children and the applicant's right to bring up her children in conformity with her moral and religious convictions, and a form of discrimination against non-Catholics.

31. The applicant argued that in reality the crucifix, over and above all else, had a religious connotation. The fact that the cross “could be interpreted in other ways” did not take away its main connotation, which was a religious one.

Favouring one religion by the display of a symbol gave state-school pupils – including the applicant's children – the feeling that the State adhered to a particular religious belief, whereas, in a State

governed by the rule of law, no-one should perceive the State to be closer to one religious denomination than another, especially persons who were more vulnerable on account of their youth.

32. The applicant submitted that the situation she complained of, among other consequences, led to pressure being undeniably exerted on minors and the impression given that the State was estranged from those who did not share Christian beliefs. The concept of secularism required the State to be neutral and keep an equal distance from all religions, as it should not be perceived as being closer to some citizens than to others.

The State should guarantee all citizens freedom of conscience, beginning by providing a public education service equipped to foster personal autonomy and freedom of thought, in accordance with respect for the rights guaranteed by the Convention.

33. As to whether a teacher would be free to display other religious symbols, the answer would be negative, since there were no provisions permitting that practice.

b. The Government

34. The Government observed at the outset that the question raised by the present application went beyond the strictly legal sphere and impinged on that of philosophy. The point was to determine whether the presence of a symbol religious in origin and meaning was in itself capable of exerting influence over individual freedoms in a manner incompatible with the Convention.

35. While the sign of the cross was certainly a religious symbol, it had other connotations. It also had an ethical meaning which could be understood and appreciated regardless of one's adhesion to the religious or historical tradition, as it evoked principles that could be shared outside Christian faith (non-violence, the equal dignity of all human beings, justice and sharing, the primacy of the individual over the group and the importance of freedom of choice, the separation of politics from religion, and love of one's neighbour extending to forgiveness of one's enemies). Admittedly, the immediate origin of the values which formed the foundations of present-day democratic societies was also to be found in the thought of authors who were non-believers or even opponents of Christianity. However, the thought of those authors had been enriched by Christian philosophy, if only on account of their upbringing and the cultural environment in which they had been formed and in which they lived. In conclusion, the democratic values of today were rooted in a more distant past, the age of the evangelic message. The message of the cross was therefore a humanist message which could be read independently of its religious dimension and was composed of a set of principles and values forming the foundations of our democracies.

As the cross conveyed that message, it was perfectly compatible with secularism and accessible to non-Christians and non-believers, who could accept it in so far as it evoked the distant origin of the principles and values concerned. In conclusion, as the symbol of the cross could be perceived as devoid of religious significance, its display in a public place did not in itself constitute an infringement of the rights and freedoms guaranteed by the Convention.

36. The Government argued that the above conclusion was supported by an analysis of the Court's case-law, which a much more active interference than the mere display of a symbol for there to be a finding of an infringement of rights and freedoms. It was for example an active interference which led the Court to find a violation of Article 2 of Protocol No. 1 in the *Folgerø* case (*Folgerø and Others v. Norway*, [GC], no. 15472/02, ECHR 2007-VIII).

In the present case it was not the freedom to adhere or not adhere to a religion which was in issue, since in Italy that freedom was fully guaranteed. Nor was it a matter of the freedom to practise a religion or practise none; though the crucifix was indeed displayed in classrooms, teachers and pupils were not required to make the slightest gesture which might constitute a salutation or mark of respect to it or a mere acknowledgment of its presence, and still less to say prayers in class. In fact, they were not asked to pay any attention to the crucifix whatsoever.

Lastly, the freedom of parents to bring up children in conformity with their own convictions was not in issue; education in Italy was entirely secular and pluralistic, school syllabuses contained no allusion to a particular religion and religious instruction was optional.

37. Referring to the *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen* judgment (7 December 1976, Series A no. 23), in which the Court found no violation, the Government submitted that, however great its evocative force, an image was not comparable with the impact of an active, daily conduct extending over a long period such as teaching. Moreover, it was possible to have one's children educated in private schools or taught at home by tutors.

38. The national authorities enjoyed a wide margin of appreciation in relation to such complex and sensitive questions, closely linked to culture and history. The display of a religious symbol in public places did not exceed the margin of appreciation left to States.

39. That was all the more true because in Europe there were varied ways of approaching the question. In Greece, for example, all civil and military ceremonies required the presence and active

participation of an Orthodox priest; in addition, on Good Friday national mourning was proclaimed and all offices and businesses were closed, as they were in Alsace.

40. The Government asserted that the display of the sign of the cross did not undermine the secular foundations of the State, a principle which was enshrined in the Constitution and the agreements with the Holy See. Nor was it the sign of preference for one religion, since it was a reminder of a cultural tradition and humanist values shared by persons other than Christians. In short, displaying the sign of the cross did not breach the State's duty of impartiality and neutrality.

41. Furthermore, there was no European consensus on the way to interpret the concept of secularism in practice, so that States had a wider margin of appreciation in the matter. More precisely, although there was a European consensus concerning the principle of the secular nature of the State, there was no such consensus about its practical implications or the way to bring it about. The Government asked the Court to show caution and reserve and consequently to refrain from giving a precise definition going so far as to prohibit the mere display of symbols. Otherwise, it would be giving a predetermined substantive content to the principle of secularism, and that would run counter to the legitimate diversity of national approaches and lead to unforeseeable consequences.

42. The Government did not contend that it was necessary, advisable or desirable to keep crucifixes in classrooms, but that the decision whether to keep them there was a political one and therefore one to be taken on the basis of what was expedient, rather than according to legal considerations. In the historical evolution of domestic law described in the brief account given by the applicant, which the Government did not contest, it had to be understood that the Italian Republic, although secular, had freely decided to keep crucifixes in classrooms for various reasons, including the need to reach a compromise with political parties having Christian leanings that represented an essential part of the population and its religious feelings.

43. As to the question whether a teacher would be free to display other religious symbols in a classroom, there was no provision which formed an impediment.

44. In conclusion, the Government asked the Court to dismiss the application.

c. The third-party intervener

45. Greek Helsinki Monitor ("GHM") contested the arguments of the respondent Government.

In their submission, the sign of the cross, and still more the crucifix, could only be considered religious symbols. GHM also challenged the assertion that the cross was anything other than a religious symbol and that the cross conveyed humanist values; such a position was insulting to the Church. In addition, the Italian Government had not instanced even a single non-Christian who agreed with that theory. Lastly, other religions saw in the cross only a religious symbol.

46. The Government's argument that the display of the crucifix required neither a salutation nor a sign of attention raised the question why in that case the crucifix was displayed. Display of such a symbol could be perceived as an indication that it was the object of institutional veneration.

In that connection, GHM observed that, according to the Toledo guiding principles on teaching about religions and beliefs in public schools (Council of experts on freedom of religion and belief of the Organization for Security and Cooperation in Europe ("the OSCE")), the presence of such a symbol in a public school may constitute implicit teaching of a religion, for example by giving the impression that that particular religion is favoured vis-à-vis others. If the Court could declare, in the *Folgerø* case, that participation in religious activities could influence children, then GHM considered that the display of religious symbols might do the same. It was also necessary to bear in mind situations in which children or their parents might be afraid of reprisals if they decided to protest.

3. The Court's assessment

a. General principles

47. As regards the interpretation of Article 2 of Protocol No. 1 in relation to exercise of the functions the State assumes in the field of education and teaching, the Court has established in its case-law the principles set out below, which are relevant in the present case (see, in particular, *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark*, judgment of 7 December 1976, Series A no. 23, pp. 24-28, §§ 50-54; *Campbell and Cosans v. the United Kingdom*, judgment of 25 February 1982, Series A no. 48, pp. 16-18, §§ 36-37; *Valsamis v. Greece*, judgment of 18 December 1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-VI, pp. 2323-2324, §§ 25-28; and *Folgerø and Others v. Norway* [GC], 15472/02, ECHR 2007-VIII, § 84).

(a) The two sentences of Article 2 of Protocol No. 1 must be interpreted not only in the light of each other but also, in particular, of Articles 8, 9 and 10 of the Convention (see *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen*, cited above, p. 26, § 52).

(b) It is on to the fundamental right to education that is grafted the right of parents to respect for their religious and philosophical convictions, and the first sentence does not distinguish, any more than the second, between State and private teaching. The second sentence of Article 2 of Protocol No. 1 aims at safeguarding the possibility of pluralism in education which possibility is essential for the preservation of the "democratic society" as conceived by the Convention. In view of the power of the modern State, it is above all through State teaching that this aim must be realised.

(c) Respect for parents' convictions must be possible in the context of education capable of ensuring an open school environment which encourages inclusion rather than exclusion, regardless of the pupils' social background, religious beliefs or ethnic origins. Schools should not be the arena for missionary activities or preaching; they should be a meeting place for different religions and philosophical convictions, in which pupils can acquire knowledge about their respective thoughts and traditions.

(d) The second sentence of Article 2 of Protocol No. 1 implies that the State, in fulfilling the functions assumed by it in regard to education and teaching, must take care that information or knowledge included in the curriculum is conveyed in an objective, critical and pluralistic manner. The State is forbidden to pursue an aim of indoctrination that might be considered as not respecting parents' religious and philosophical convictions. That is the limit that must not be exceeded

(e) Respect for parents' religious convictions and for children's beliefs implies the right to believe in a religion or not to believe in any religion. The freedom to believe and the freedom not to believe (negative freedom) are both protected by Article 9 of the Convention (see, in relation to Article 11, *Young, James and Webster v. the United Kingdom*, 13 August 1981, §§ 52-57, Series A no. 44).

The State's duty of neutrality and impartiality is incompatible with any kind of power on its part to assess the legitimacy of religious convictions or the ways of expressing those convictions. In the context of teaching, neutrality should guarantee pluralism (see *Folgerø*, cited above, § 84).

b. Application of the above principles

48. The Court takes the view that these considerations entail an obligation on the State's part to refrain from imposing beliefs, even indirectly, in places where persons are dependent on it or in places where they are particularly vulnerable. The schooling of children is a particularly sensitive area in which the compelling power of the State is imposed on minds which still lack (depending on the child's level of maturity) the critical capacity which would enable them to keep their distance from the message derived from a preference manifested by the State in religious matters.

49. In applying the above principles to the present case, the Court must consider whether the respondent State, when imposing the display of crucifixes in classrooms, ensured that in exercising its functions of educating and teaching knowledge was passed on in an objective, critical and pluralist way, and respected the religious and philosophical convictions of parents, in accordance with Article 2 of Protocol No. 1.

50. In order to examine that question, the Court will take into account in particular the nature of the religious symbol and its impact on young pupils, especially the applicant's children, because in countries where the great majority of the population owe allegiance to one particular religion the manifestation of the observances and symbols of that religion, without restriction as to place and manner, may constitute pressure on students who do not practise that religion or those who adhere to another religion (see *Karaduman v. Turkey*, Commission decision of 3 May 1993).

51. The Government (see paragraphs 34-44 above) justified the obligation to display (or the fact of displaying) the crucifix by referring to the positive moral message moral of Christian faith, which transcended secular constitutional values, to the role of religion in Italian history and to the deep roots of religion in the country's tradition. They attributed to the crucifix a neutral and secular meaning with reference to Italian history and tradition, which were closely bound up with Christianity. They submitted that the crucifix was a religious symbol but one which could equally represent other values (citing the Veneto Regional Administrative Court's judgment no. 1110 of 17 March 2005, § 16, see paragraph 13 above).

In the Court's opinion, the symbol of the crucifix has a number of meanings among which the religious meaning is predominant.

52. The Court considers that the presence of the crucifix in classrooms goes beyond the use of symbols in specific historical contexts. It has moreover held that the traditional nature, in the social and historical sense, of a text used by members of parliament when swearing loyalty did not deprive the oath to be sworn of its religious nature (*Buscarini and Others v. San Marino [GC]*, no. 24645/94, ECHR 1999-I).

53. The applicant alleged that the symbol conflicted with her convictions and infringed her children's right not to profess Catholicism. Her convictions are sufficiently serious and consistent for the

compulsory presence of the crucifix to be capable of being understood by her as being incompatible with them. She sees the display of the crucifix as a sign that the State takes the side of Catholicism. That is the meaning officially accepted in the Catholic Church, which attributes to the crucifix a fundamental message. Consequently, the applicant's apprehension is not arbitrary.

54. Ms Lautsi's convictions also concern the impact of the display of the crucifix on her children (see paragraph 32 above), who at the material time were aged eleven and thirteen. The Court acknowledges that, as submitted, it is impossible not to notice crucifixes in the classrooms. In the context of public education they are necessarily perceived as an integral part of the school environment and may therefore be considered "powerful external symbols" (see *Dahlab v. Switzerland* (dec.), no. 42393/98, ECHR 2001-V).

55. The presence of the crucifix may easily be interpreted by pupils of all ages as a religious sign, and they will feel that they have been brought up in a school environment marked by a particular religion. What may be encouraging for some religious pupils may be emotionally disturbing for pupils of other religions or those who profess no religion. That risk is particularly strong among pupils belonging to religious minorities. Negative freedom of religion is not restricted to the absence of religious services or religious education. It extends to practices and symbols expressing, in particular or in general, a belief, a religion or atheism. That negative right deserves special protection if it is the State which expresses a belief and dissenters are placed in a situation from which they cannot extract themselves if not by making disproportionate efforts and acts of sacrifice.

56. The display of one or more religious symbols cannot be justified either by the wishes of other parents who want to see a religious form of education in conformity with their convictions or, as the Government submitted, by the need for a compromise with political parties of Christian inspiration. Respect for parents' convictions with regard to education must take into account respect for the convictions of other parents. The State has a duty to uphold confessional neutrality in public education, where school attendance is compulsory regardless of religion, and which must seek to inculcate in pupils the habit of critical thought.

The Court cannot see how the display in state-school classrooms of a symbol that it is reasonable to associate with Catholicism (the majority religion in Italy) could serve the educational pluralism which is essential for the preservation of "democratic society" within the Convention meaning of that term. It notes in that connection that the Constitutional Court's case-law also takes that view (see paragraph 24).

57. The Court considers that the compulsory display of a symbol of a particular faith in the exercise of public authority in relation to specific situations subject to governmental supervision, particularly in classrooms, restricts the right of parents to educate their children in conformity with their convictions and the right of schoolchildren to believe or not believe. It is of the opinion that the practice infringes those rights because the restrictions are incompatible with the State's duty to respect neutrality in the exercise of public authority, particularly in the field of education.

58. Consequently, there has been a violation of Article 2 of Protocol No. 1 taken together with Article 9 of the Convention.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 14 OF THE CONVENTION

59. The applicant submitted that the interference she complained of under Article 9 of the Convention and Article 2 of Protocol No. 1 also infringed the principle of non-discrimination, enshrined in Article 14 of the Convention.

60. The Government rejected that argument.

61. The Court notes that this complaint is not manifestly ill-founded within the meaning of Article 35 § 3 of the Convention. It further notes that it is not inadmissible on any other grounds. It must therefore be declared admissible.

62. However, having regard to the circumstances of the case and the reasoning which led it to find a violation of Article 2 of Protocol No. 1 taken together with Article 9 of the Convention (see paragraph 58 above), the Court considers that there is no cause to examine the case under Article 14 also, whether taken separately or in conjunction with the above-mentioned provisions.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Declares the application admissible;
2. Holds that there has been a violation of Article 2 of Protocol No. 1 taken together with Article 9 of the Convention;

3. Holds that there is no cause to examine the complaint under Article 14 whether taken separately or in conjunction with Article 9 of the Convention and Article 2 of Protocol No. 1;

4. Holds

(a) that the respondent State is to pay the applicant, within three months from the date on which the judgment becomes final in accordance with Article 44 § 2 of the Convention], EUR 5,000 (five thousand euros) in respect of non-pecuniary damage, plus any tax that may be chargeable;

(b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amounts at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;

5. Dismisses the remainder of the applicant's claim for just satisfaction.

(Omissis)

KOPPI C. AUSTRIA⁹⁴
10 dicembre 2009 – Sez. I – Ric. 33001/03
Pres. Rozakis, Vajić, Steiner, Hajiyeu, Spielmann, Jebens, Nicolaou

* * *

Dispositivo:

– unanimità: nessuna violazione dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 9; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 9 o dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 4.2 e 4.3(b)

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(*Omissis*)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

6. The applicant was born in 1982 and lives in Rankweil.

7. The applicant is a member of the “Bund Evangelikaler Gemeinden in Österreich”, which became a registered religious community (eingetragene Bekenntnisgemeinschaft) under the Registered Religious Communities Act 1998 (Bundesgesetz über die Rechtspersönlichkeit von religiösen Bekenntnisgemeinschaften) on 11 July 1998.

8. From 2000 to 2001 the applicant attended the one-year course of the St Chrischona theological seminary (Bibelschule) in Switzerland. Since then he has been giving religious instruction to the youth and has been working as a municipal preacher (Prediger).

9. On 27 September 2000 the applicant filed a request with the Federal Minister for Internal Affairs (Bundesminister für Inneres) for recognition as a conscientious objector (Zivildiensterklärung).

10. On 16 November 2000 the Minister for Internal Affairs recognised the applicant as a conscientious objector. Accordingly, he was exempted from the duty to perform military service but liable to perform civilian service (Zivildienst).

11. On 20 December 2000 the applicant requested the Minister of Internal Affairs to apply section 13a § 1 of the Civilian Service Act in conformity with the Constitution and to exempt him from the obligation to perform civilian service. He submitted that this provision exempted members of recognised religious societies who performed specific services relating to worship or religious instruction from the obligation to perform civilian service, whereas he, as a student of the theological seminary St. Chrischona, had a comparable clerical position within a registered religious community, namely the “Bund Evangelikaler Gemeinden in Österreich”. Consequently, he should be also exempted from civilian service.

12. On 18 January 2002 the Minister of Internal Affairs dismissed the applicant's request. The decision referred to the findings of the Constitutional Court (Verfassungsgerichtshof) in a decision of 11 November 1998, in which it had held that exemption from the obligation to perform civilian service under section 13a of the Civilian Service Act merely applied to members of recognised religious societies and could not be extended to members of registered religious communities.

13. On 13 March 2002 the applicant filed a complaint with the Constitutional Court.

14. On 7 October 2002 the Constitutional Court declined to deal with the complaint for lack of prospects of success.

15. On the applicant's request the Constitutional Court transmitted his complaint to the Administrative Court (Verwaltungsgerichtshof).

16. On 18 February 2003 the applicant supplemented his complaint.

⁹⁴ *Fattispecie*: il ricorrente, studente di teologia cui le autorità avevano negato in base alla legge l'esenzione dal servizio civile sostitutivo di quello militare, lamentava una violazione del divieto di discriminazione (per motivi religiosi) in quanto la medesima legge garantiva tale esenzione a soggetti in posizione comparabile ma appartenenti ad altra tipologia di organizzazione religiosa.

On 18 March 2003 the Administrative Court, referring to the above-mentioned decision of 11 November 1998 by the Constitutional Court, dismissed the complaint. This decision was served on the applicant's counsel on 9 April 2003.

(Omissis)

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 14 OF THE CONVENTION TAKEN TOGETHER WITH ARTICLE 9

19. The applicant complained that the fact that he was not exempt from military service or alternative civilian service, while assuming a function within the Federation of Evangelical Communities in Austria (Bund Evangelikaler Gemeinden in Österreich) which was comparable to those of members of recognised religious societies who were exempt from such service, constituted discrimination on the ground of his religion, as prohibited by Article 14 of the Convention taken together with Article 9.

(Omissis)

21. The Government pointed out that the obligation to perform civilian service was a substitute service for conscientious objectors who refused military service. Section 13a § 1 of the Civilian Service Act stipulated exemptions from this obligation which were linked to membership of a recognised religious society. However, there were also further criteria with which the applicant did not comply either. The applicant had stated that his function would be comparable to that of persons involved in spiritual welfare or in clerical teaching after graduating in theology or who were preparing for such functions. In this connection, the Government stressed that the applicant had not stated during the domestic proceedings that he would study theology at a university or any equivalent institution. Furthermore, the applicant's submissions that he would perform divine service and engage in preaching activity had not been substantiated and were, in any event, irrelevant, as he had started doing that work long after the impugned decisions in the present case were issued. In his application the applicant had stated that he was still a "student". Therefore, notwithstanding his religious denomination, the applicant had failed to prove that he complied with the criteria of the above provision. Thus, there was no need to consider whether or not the applicant had been discriminated against on account of his confession. Furthermore, members of recognised religious societies who did not comply with the criteria laid down in section 13a § 1 of the Civilian Service Act were not exempt from civilian service.

22. The Government further submitted that, as the Contracting States were under no obligation to accept a refusal to perform military service for religious reasons, non-exemption of a person from military or alternative civilian service did not raise any concerns under Article 9 of the Convention. In any event, the applicant's submissions did not indicate that the obligation to perform military or alternative civilian service entailed any concrete interference with his rights under Article 9.

23. The applicant contested these arguments and maintained that if the relevant domestic legislation provided for exemptions from military or alternative civilian service, it should do so without any discrimination.

24. He further maintained that he held a function comparable with that of members of a recognised religious society. While it was true that the Bund Evangelikaler Gemeinden in Österreich had neither chairs nor faculties within state or church universities, it offered nonetheless intensive clerical training which consisted of theoretical studies and practical exercises. The applicant pointed out that the Biblical seminary he visited had prepared him to exercise pastoral care (Seelsorge) and to do preaching and had to be considered as comprehensive training for a clerical function. The applicant had been giving religious instruction to adolescents aged between 11 and 14 years in his municipality, had worked as a preacher and had performed divine service since February 2002 at the latest. In any event, the above provisions did not require the exercise of a clerical function but were complied with when the person concerned was preparing for such function. The Austrian authorities and courts had only linked the granting of an exemption from civilian service to membership of a recognised religious society and had not examined whether or not the person concerned performed comparable functions for the purposes of section 24(3) of the Military Service Act.

25. As the Court has consistently held, Article 14 of the Convention complements the other substantive provisions of the Convention and the Protocols. It has no independent existence since it has effect solely in relation to "the enjoyment of the rights and freedoms" safeguarded by those provisions. Although the application of Article 14 does not presuppose a breach of those provisions – and to this

extent it is autonomous – there can be no room for its application unless the facts at issue fall within the ambit of one or more of the latter (see, among many other authorities, *Van Raalte v. the Netherlands*, 21 February 1997, § 33, Reports of Judgments and Decisions 1997-I, and *Camp and Bourimi v. the Netherlands*, no. 28369/95, § 34, ECHR 2000-X).

26. Furthermore, the freedom of religion as guaranteed by Article 9 entails, *inter alia*, freedom to hold religious beliefs and to practise a religion. While religious freedom is primarily a matter of individual conscience, it also implies, *inter alia*, freedom to manifest one's religion, alone and in private, or in community with others, in public and within the circle of those whose faith one shares. Article 9 lists the various forms which manifestation of one's religion or belief may take, namely worship, teaching, practice and observance (see, as a recent authority, *Leyla Şahin v. Turkey* [GC], no. 44774/98, §§ 104-105, ECHR 2005-XI, with further references).

27. In the Court's view, the privilege at issue – namely the exemption from the obligation to perform military service and also alternative civilian service, afforded to religious societies in respect of those who are part of their clergy – shows the significance which the legislature attaches to the specific function these representatives of religious groups fulfil within such groups in their collective dimension. Observing that religious communities traditionally exist in the form of organised structures, the Court has repeatedly found that the autonomous existence of religious communities is indispensable for pluralism in a democratic society and is thus an issue at the very heart of the protection which Article 9 affords (see *Hasan and Chaush v. Bulgaria* [GC], no. 30985/96, § 62, ECHR 2000-XI).

28. As the privilege at issue is intended to ensure the proper functioning of religious groups in their collective dimension, and thus promotes a goal protected by Article 9 of the Convention, the exemption from military service granted to specific representatives of religious societies falls within the scope of that provision. It follows that Article 14 read in conjunction with Article 9 is applicable in the instant case.

29. The Court has established in its case-law that in order for an issue to arise under Article 14 there must be a difference in the treatment of persons in relevantly similar situations (*D.H. and Others v. the Czech Republic* [GC], no. 57325/00, § 175, ECHR 2007). Such a difference of treatment is discriminatory if it has no objective and reasonable justification; in other words, if it does not pursue a legitimate aim or if there is not a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised. The Contracting State enjoys a margin of appreciation in assessing whether and to what extent differences in otherwise similar situations justify a different treatment (*Stec and Others v. the United Kingdom* [GC], nos. 65731/01 and 65900/01, §§ 51-52, ECHR 2006-VI; *Burden v. the United Kingdom* [GC], no. 13378/05, § 60, 29 April 2008).

30. In the instant case, the Court first observes that the exemption from military service under section 24(3) of the Military Service Act is exclusively linked to membership of recognised religious societies performing specific services of worship or religious instruction. The applicant claimed that he performed similar services within the Bund Evangelikaler Gemeinden in Österreich. However, the Bund Evangelikaler Gemeinden in Österreich was at the time a registered religious community and not a religious society, and there was thus no room for an exemption under the above-mentioned legislation.

31. The Government argued that the applicant had not been discriminated against, because the criterion that a person applying for exemption from military service must be a member of a religious society was only one condition among others and the applicant would not, in any event, have fulfilled the further conditions as he had not completed a course of theological studies at university or at a comparable level of education. The Court is not persuaded by this argument. Since the competent authority explicitly based its refusal of the applicant's request on the ground that he did not belong to a religious society, there is no need to speculate as to what the outcome would have been if the decision had been based on other grounds.

32. The Court has to examine therefore whether the applicant, who does not belong to a religious group which is a religious society within the meaning of the 1874 Recognition Act, may claim to be in a relevantly similar or analogous position to a member of such a group performing one of the functions described in Section 13a § 1 of the Civilian Service Act.

33. The Court would point out at the outset that the criterion of belonging to a recognised religious society, on which the Austrian authorities had relied in refusing the applicant's request for exemption from civilian service is not, as such, discriminatory. In the case of *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others* (no. 40825/98, 31 July 2008) the Court made it clear that a difference in treatment between religious groups which resulted in granting a specific status in law – to which substantial privileges were attached – while refusing this preferential treatment to other religious groups which had not acceded to this status, was compatible with the requirements of Article 14 read in conjunction with Article 9 as long as the State set up a framework for conferring legal personality on religious groups to which a specific status was linked, all religious groups which so wished had a fair opportunity to apply

for this status and the criteria established were applied in a non-discriminatory manner (ibid., § 92). In other words such a privileged status is a right which a religious community may apply for if it feels that such status would facilitate the religious society's pursuance of its religious aims. By its very nature, such a decision on the status of a legal person has repercussions for those persons who are affected by legal provisions in their position as members of that community and, accordingly, have to assume the consequences arising from their membership.

34. It is therefore essential that the religious community of which the applicant is a member and on the basis of which membership he sought exemption from civilian service should have been registered, upon its own request, as a religious community within the meaning of the 1988 Religious Communities Act. Further there is no indication that the religious community applied for recognition as a religious society within the meaning of the 1874 Recognition Act and that such a request was refused, even less that it was refused on grounds incompatible with the requirements of Article 9 of the Convention.

35. This being so the Court considers that the applicant, being a member of a registered religious community when applying for exemption from civilian service under section 13a (1) of the Civilian Service Act had not been in a relevantly similar or analogous situation as a member of a recognised religious society. There has therefore been no violation of Article 14 taken in conjunction with Article 9 of the Convention.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION

36. The applicant also relied on Article 9 of the Convention in complaining that he was not exempt from military service, unlike persons assuming a comparable function in religious communities recognised as religious societies.

37. In the circumstances of the present case the Court considers that the substance of this complaint has been sufficiently taken into account in its above assessment that led to the finding that there had been no violation of Article 14 read in conjunction with Article 9 of the Convention. It follows that there is no cause for a separate examination of the same facts from the standpoint of Article 9 of the Convention alone.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Holds that there has been no violation of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 9 of the Convention;
2. Holds that there is no separate issue under Article 9 of the Convention alone;
3. Holds that it is not necessary to examine the complaint under Article 14 taken in conjunction with Article 4 §§ 2 and 3 (b) of the Convention.

(Omissis)

SİNAN IŞIK C. TURCHIA⁹⁵

2 febbraio 2010 – Sez. II – Ric. 21924/05

Pres. Tulkens, Cabral Barreto, Zagrebelsky, Jočienė, Popović, Sajó, Karakaş

* * *

Dispositivo:

– 6 voti contro 1: violazione dell'art. 9; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo degli artt. 6 e 14

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: Cabral Barreto

* * *

(*Omissis*)

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

5. M. Işık est né en 1962 et réside à Izmir. Il est de confession « alévie ». Cette confession, profondément enracinée dans la société et l'histoire turques, est influencée notamment par le soufisme ainsi que par certaines croyances préislamiques. Certains penseurs alévis considèrent que celle-ci constitue une religion à part, alors que pour les autres, il s'agit de l'« essence » ou « la forme originelle » de l'islam. Sa pratique religieuse diffère de celle des écoles sunnites de l'islam sur de nombreux points, tels que la prière, le jeûne ou le pèlerinage (Hasan et Eylem Zengin c. Turquie, n° 1448/04, § 8, CEDH 2007-XI).

6. Le requérant affirme que sa carte d'identité, établie par l'officier de l'état civil, contient une rubrique consacrée à la religion et où figure la mention « islam », alors qu'il n'adhère pas à cette religion.

7. Le 7 mai 2004, il intenta devant le tribunal de grande instance d'Izmir une action tendant à l'inscription de la mention « alévi » sur sa carte d'identité au lieu de la mention « islam ». Les parties pertinentes de son mémoire introductif d'instance peuvent se traduire comme suit :

« (...) la mention de l'islam sur ma carte d'identité ne reflète pas la réalité. En étant un citoyen alévi de la République de Turquie, j'ai cru, au regard de mes croyances et des connaissances acquises, une personne ne pouvait être à la fois « alévi » et « islam » (sic !). En tant que citoyen de la République laïque de Turquie, qui protège constitutionnellement la liberté de religion et de conscience, je refuse de porter plus avant le poids de cette injustice et de cette contradiction fondée sur la volonté de compenser une peur, qui n'a aucun lien avec la réalité et qui blesse profondément. »

8. A la suite de la demande du tribunal, le 9 juillet 2004, le conseiller juridique de la direction des affaires religieuses déposa son avis sur la demande du requérant. Il considéra notamment que le fait de mentionner les interprétations religieuses ou les sous-cultures dans la place consacrée à la religion sur les cartes d'identité ne pouvait se concilier avec l'unité nationale, les principes républicains et le principe de laïcité. Pour ce faire, il soutint notamment que le terme « alévi », qui désigne un sous-groupe au sein de l'islam, ne pouvait être considéré comme une religion indépendante ou une branche (« mezhep ») de l'islam. Il s'agissait d'une interprétation de l'islam influencée par le soufisme et ayant des caractéristiques culturelles spécifiques.

9. Le 7 septembre 2004, le tribunal rejeta la demande du requérant. Il formula notamment les considérations suivantes :

« 1. (...) la place consacrée à la religion sur les cartes d'identité contient une information générale quant à la religion des citoyens. Il convient donc d'examiner si Alévilik (confession des alévis) constitue une religion indépendante ou une interprétation de l'islam. Il ressort de l'avis déposé par la présidence de la direction des affaires religieuses que la confession des alévis est une interprétation de l'islam influencée par le soufisme et ayant des caractéristiques culturelles spécifiques (...) Par conséquent, cette confession constitue une interprétation de l'islam et non une religion en tant que telle, conformément aux principes

⁹⁵ *Fattispecie*: il ricorrente, costretto a rivelare le proprie convinzioni per chiedere la rettifica dell'indicazione di appartenenza religiosa contenuta nel documento d'identità, lamentava una violazione dell'art. 9 sia per essergli stato negato il diritto alla riservatezza, sia per essere stata rigettata la sua richiesta di rettifica.

généraux dégagés en la matière. Par ailleurs, seules les religions de manière générale sont mentionnées dans les cartes d'identité et non une interprétation ou une branche d'une quelconque religion. Il n'y a donc pas d'erreur quant à l'indication de la mention « islam » sur la carte d'identité du requérant, qui se déclare « alévi ».

2. Il ressort par ailleurs des livres ou articles présentés par la partie demanderesse qu'Ali est présenté en tant que « lion d'Allah » ou de manière similaire. Le fait que certaines poésies contiennent des expressions différentes ne signifie pas que la confession des alévis se situe en dehors de l'islam. Dès lors qu'Ali est l'un des quatre califes de l'islam et qu'il est le gendre de Mahomet, il doit être considéré comme une des personnalités éminentes de l'islam (...)

3. Par exemple, dans le christianisme aussi, il existe des sous-groupes, tels que les catholiques, les protestants, qui sont toutefois fondés sur les bases chrétiennes. C'est-à-dire que lorsqu'une personne adhère à l'une des interprétations de l'islam, cela ne signifie pas que celle-ci se situe en dehors de l'islam (...) »

10. A une date non précisée, le requérant se pourvut en cassation. Il se plaignit du fait d'être obligé de révéler sa croyance en raison de la mention obligatoire de la religion reprise sur sa carte d'identité, sans son consentement, en méconnaissance du droit à la liberté de religion et de conscience, au sens de l'article 9 § 1 de la Convention. Il soutint en outre que la mention litigieuse découlant de l'article 43 de la loi n° 1587 sur l'état civil ne pouvait passer pour compatible avec l'article 24 § 3 de la Constitution en vertu duquel « nul ne peut être contraint de divulguer ses croyances et ses convictions religieuses ». Il déclara également avoir présenté deux demandes consistant à obtenir, d'une part, la suppression de la mention de la religion sur sa carte d'identité, en l'occurrence l'islam et, d'autre part, l'inscription d'« alévi » dans la case en question. Il déclara que la juridiction de première instance aurait pu examiner les deux demandes séparément : accepter la première et rejeter la deuxième en considérant que la mention litigieuse n'était pas compatible avec l'article 24 § 3 de la Constitution. Il contesta enfin la procédure ayant abouti au refus de sa demande, dans le cadre de laquelle la direction des affaires religieuses avait qualifié sa confession d'une interprétation de l'islam.

11. Le 21 décembre 2004, la Cour de cassation confirma le jugement de première instance sans autre motivation.

(Omissis)

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 9 DE LA CONVENTION

21. Le requérant allègue la violation de l'article 9 de la Convention, qui se lit ainsi :

(Omissis)

22. Le requérant se plaint du fait d'être obligé de révéler sa croyance en raison de la mention obligatoire de la religion reprise sur sa carte d'identité, sans son consentement, en méconnaissance du droit à la liberté de religion et de conscience. Selon lui, la mention litigieuse ne peut passer pour compatible avec l'article 24 § 3 de la Constitution en vertu duquel « nul ne peut être contraint de divulguer ses croyances et ses convictions religieuses ». Il souligne que ce document public devait être présenté à la demande d'une administration publique, d'une entreprise privée ou dans le cadre d'une formalité quelconque.

Il affirme par ailleurs avoir présenté une demande tendant à obtenir le remplacement de la mention « islam » par celle de sa confession « alévi » sur sa carte d'identité, en considérant que la mention existante ne correspondait pas à la réalité. Il conteste à cet égard la procédure ayant abouti au refus de sa demande, au cours de laquelle la Direction des affaires religieuses avait qualifié sa confession d'une interprétation de l'islam.

A. Sur la recevabilité

(Omissis)

B. Sur l'observation de l'article 9 de la Convention

1. Thèses des parties

33. Le Gouvernement affirme qu'il n'y a eu aucune ingérence dans l'exercice par l'intéressé de son droit à la liberté de religion, parce que la mention de la religion sur les cartes d'identité ne peut avoir aucun rapport direct avec la liberté de religion et de conscience. Elle ne saurait être interprétée comme une contrainte exercée pour la divulgation de ses croyances et de ses convictions religieuses et comme une restriction à la liberté de manifester sa religion par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

34. Se référant à l'arrêt de la Cour constitutionnelle turque du 21 juin 1995 (paragraphe 16 ci-dessus), le Gouvernement soutient également que la mention de la religion sur les cartes d'identité ne touche pas la substance du droit à la liberté de religion et de conviction ; elle serait fondée sur les impératifs liés à l'ordre public, à l'intérêt général et aux besoins sociaux. Il ne s'agit là nullement d'une contrainte exercée pour obtenir la divulgation des convictions de chacun ou de blâmer ou d'inculper une personne à cause de ses convictions. La République de Turquie est un État laïc où la liberté de religion est expressément consacrée par la Constitution. L'acte incriminé ne s'analyserait donc pas en une restriction à la liberté de religion du requérant.

35. Par ailleurs, pour le Gouvernement, le contenu de la carte d'identité ne saurait être déterminé en fonction des souhaits de chaque personne. Compte tenu de la multitude de confessions au sein de l'islam (par exemple « Hanefi », « Shafii », etc.) ou des ordres mystiques (tels que « Mevlevi », « Quadiri », « Naqshibandi » etc.), il est nécessaire de ne pas mentionner les diverses confessions ou branches d'une même religion pour préserver l'ordre public et la neutralité de l'État. En ce qui concerne le rôle de la direction des affaires religieuses, le Gouvernement fait valoir que, selon la législation pertinente, celle-ci est chargée de donner des avis sur des questions ayant trait à la religion musulmane. Elle fonctionne dans le respect du principe de laïcité et est chargée de prendre en considération les bases fondamentales de la religion musulmane qui sont valables pour tous les musulmans. Par ailleurs, se référant à l'article 10 de la Constitution (paragraphe 12 ci-dessus), il souligne que l'État est tenu d'assurer l'égalité de traitement des différents cultes et interprétations au sein de la même religion.

36. Le requérant, qui n'a pas présenté ses observations dans le délai imparti, avait soutenu dans son formulaire de requête que le rejet de sa demande de remplacement de la mention « islam » par celle de sa confession « alévie » sur sa carte d'identité s'analyse en une ingérence dans son droit à la liberté d'exercer sa religion. De même, il se plaint d'être obligé de révéler sa croyance en raison de cette mention obligatoire reprise sur sa carte d'identité.

2. *Appréciation de la Cour*

37. La Cour rappelle que, telle que protégée par l'article 9, la liberté de pensée, de conscience et de religion représente l'une des assises d'une « société démocratique » au sens de la Convention. Cette liberté figure, dans sa dimension religieuse, parmi les éléments les plus essentiels de l'identité des croyants et de leur conception de la vie, mais elle est aussi un bien précieux pour les athées, les agnostiques, les sceptiques ou les indifférents. Il y va du pluralisme – chèrement conquis au cours des siècles – qui ne saurait être dissocié de pareille société. Cette liberté implique, notamment, celle d'adhérer ou non à une religion et celle de la pratiquer ou de ne pas la pratiquer (voir, entre autres, *Kokkinakis c. Grèce*, 25 mai 1993, § 31, série A n° 260-A, et *Buscarini et autres c. Saint-Marin [GC]*, n° 24645/94, § 34, CEDH 1999-I).

38. Si la liberté de religion relève d'abord du for intérieur, elle implique également celle de manifester sa religion individuellement et en privé ou de manière collective, en public et dans le cercle de ceux dont on partage la foi. Par ailleurs, la Cour a déjà eu l'occasion de consacrer des droits négatifs au sein de l'article 9 de la Convention, notamment la liberté de ne pas adhérer à une religion et celle de ne pas la pratiquer (voir, dans ce sens, *Kokkinakis*, et *Buscarini et autres*, précités).

39. La Cour note que le requérant, qui déclare adhérer à la confession d'alévi, devait porter une carte d'identité sur laquelle figurait l'islam en tant que sa religion. L'intéressé a intenté le 7 mai 2004 une action devant le tribunal de grande instance d'Izmir afin de faire inscrire sa confession dans la rubrique réservée à la religion (paragraphe 7 ci-dessus). Par ailleurs, devant la Cour de cassation, il avait contesté la mention obligatoire de la religion, en demandant alternativement la suppression de celle-ci sur sa carte d'identité, en se prévalant de son droit de ne pas être obligé de manifester ses convictions (paragraphe 10 ci-dessus). Cependant, se fondant sur un avis donné par la direction des affaires religieuses, le tribunal a rejeté ces demandes au motif que « seules les religions de manière générale sont mentionnées sur les cartes d'identité et non une interprétation ou une branche d'une quelconque religion ». Pour le tribunal interne, « la confession des alévis est une interprétation de l'islam influencée par le soufisme et ayant des caractéristiques culturelles spécifiques » (paragraphe 9 ci-dessus).

40. La Cour observe que, selon la législation interne applicable au moment des faits, le requérant, comme chaque citoyen turc, devait porter une carte d'identité sur laquelle figurait sa religion. Ce

document public devait être présenté à la demande d'une administration publique, d'une entreprise privée ou dans le cadre d'une formalité quelconque pour l'identification du porteur.

41. A cet égard, la Cour estime nécessaire de rappeler que dans l'affaire Sofianopoulos et autres c. Grèce ((déc.), n^{os} 1977/02, 1988/02 et 1997/02, CEDH 2002-X), elle a considéré que la carte d'identité ne pouvait être considérée comme un moyen destiné à assurer aux fidèles, de quelques religion ou confession qu'ils soient, le droit d'exercer ou de manifester une religion. En revanche, elle considère que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction comporte également un aspect négatif, à savoir le droit pour l'individu de ne pas être obligé de manifester sa religion ou sa conviction et de ne pas être obligé d'agir en sorte qu'on puisse tirer comme conclusion qu'il a – ou n'a pas – de telles convictions. Par conséquent, les autorités étatiques n'ont pas le droit d'intervenir dans le domaine de la liberté de conscience de l'individu et de rechercher ses convictions religieuses ni de l'obliger à manifester ses convictions concernant la divinité (Alexandridis c. Grèce, n^o 19516/06, § 38, CEDH 2008-....).

La Cour examinera l'affaire sous l'angle de l'aspect négatif de la liberté de religion et de conscience, à savoir le droit pour l'individu de ne pas être obligé de manifester ses convictions.

42. A cet égard, la thèse du Gouvernement selon laquelle la mention litigieuse ne pouvait être interprétée comme une mesure contraignant tout citoyen turc à divulguer ses croyances et convictions religieuses ne saurait être suivie par la Cour. Il s'agit là du droit de ne pas divulguer sa religion ou sa conviction, qui relève du for intérieur de chacun. Ce droit est inhérent à la notion de la liberté de religion et de conscience. A interpréter l'article 9 comme autorisant n'importe quelle sorte de coercition visant à extérioriser sa religion ou conviction, on toucherait à la substance même de la liberté qu'il entend garantir (voir, *mutatis mutandis*, Young, James et Webster c. Royaume-Uni, 13 août 1981, § 52, série A n^o 44 ; voir aussi l'opinion dissidente d'un des juges de la Cour constitutionnelle, paragraphe 16 ci-dessus).

43. Par ailleurs, compte tenu de l'usage fréquent de la carte d'identité (inscription aux écoles, contrôle d'identité, service militaire, etc.), la mention des convictions religieuses dans des documents officiels tels que les cartes d'identité risque d'ouvrir à des situations discriminatoires dans les relations avec l'administration (Sofianopoulos et autres, précité).

44. De surcroît, la Cour n'aperçoit pas pourquoi il serait nécessaire de mentionner la religion dans les registres d'état civil ou sur les cartes d'identité pour des raisons démographiques, ce qui impliquerait nécessairement une législation imposant la déclaration non volontaire des croyances religieuses.

45. La Cour observe par ailleurs que le requérant conteste la procédure ayant abouti au refus de la demande, au cours de laquelle la Direction des affaires religieuses avait qualifié sa confession d'une interprétation de l'islam (paragraphe 22 ci-dessus). A cet égard, elle rappelle avoir toujours souligné que, dans une société démocratique où l'État est l'ultime garant du pluralisme, y compris du pluralisme religieux, le rôle des autorités ne consiste pas à prendre des mesures qui peuvent privilégier une des interprétations de la religion au détriment des autres, ou qui visent à contraindre une communauté divisée ou une partie de celle-ci à se placer, contre son gré, sous une direction unique (Serif c. Grèce, n^o 38178/97, § 53, CEDH 1999-IX). Le devoir de neutralité et d'impartialité de l'État, tel que défini dans sa jurisprudence, est incompatible avec un quelconque pouvoir d'appréciation par l'État de la légitimité des croyances religieuses, et ce devoir impose à celui-ci de s'assurer que des groupes opposés l'un à l'autre, fussent-ils issus d'un même groupe, se tolèrent (voir, *mutatis mutandis*, Manoussakis et autres c. Grèce, 26 septembre 1996, § 47, Recueil des arrêts et décisions 1996-IV ; voir aussi Église métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova, n^o 45701/99, § 123, CEDH 2001-XII).

46. La Cour estime par conséquent que l'appréciation donnée quant à la confession du requérant par les tribunaux internes, sur la base d'un avis émis par une autorité chargée des affaires dans le domaine de la religion musulmane, ne saurait se concilier avec le devoir de neutralité et d'impartialité de l'État.

47. Le Gouvernement attire l'attention de la Cour sur le fait que le requérant a, depuis l'amendement législatif adopté par la loi n^o 5490, la possibilité de demander que la case réservée à la religion soit laissée vide (paragraphe 17-18 ci-dessus).

48. La Cour observe qu'en vertu de la loi n^o 5490 du 29 avril 2006, les registres d'état civil contiennent toujours une information sur la religion des individus (article 7 de cette loi). Cependant, selon son article 35 § 2 « [L]es informations relatives à la religion de l'individu sont inscrites ou modifiées conformément aux déclarations écrites de l'intéressé ; la case réservée à cet égard peut aussi être laissée vide ou l'information peut également être effacée. »

49. Pour la Cour, cet amendement n'affecte en rien les considérations exprimées ci-dessus puisque la case consacrée à la religion – vide ou complétée – continue à exister sur les cartes d'identité. Par ailleurs, les personnes qui souhaitent modifier l'information concernant la religion figurant sur leur carte d'identité ou qui refusent de mentionner leur religion sur celle-ci doivent présenter une déclaration écrite. Bien que les textes législatifs et réglementaires soient muets quant au contenu de cette déclaration, la Cour observe que le simple fait de demander la suppression de la religion sur les registres civils pourrait constituer la divulgation d'une information relative à un aspect de l'attitude des individus envers le divin

(voir, mutatis mutandis, Folgerø et autres c. Norvège [GC], n° 15472/02, § 98, CEDH 2007-VIII, et Hasan et Eylem Zengin, précité, § 73).

50. Il en va ainsi pour le requérant. Il doit déclarer sa confession aux autorités pour obtenir l'inscription de celle-ci sur sa carte d'identité. Cette carte, ainsi obtenue et utilisée couramment dans la vie quotidienne, constitue de facto un document imposant au requérant la déclaration involontaire de ses croyances religieuses lors de chaque usage.

51. Quoi qu'il en soit, lorsque les cartes d'identité comportent une case consacrée à la religion, le fait de laisser celle-ci vide a inévitablement une connotation spécifique. Les titulaires d'une carte d'identité sans information concernant la religion se distingueraient, contrairement à leur gré et en vertu d'une ingérence des autorités publiques, des personnes qui ont une carte d'identité sur laquelle figurent leurs convictions religieuses. Par ailleurs, l'attitude consistant à demander qu'aucune mention ne figure sur les cartes d'identité a un lien étroit avec les convictions les plus profondes de l'individu. Dès lors, la Cour estime que la divulgation d'un des aspects les plus intimes de l'individu est toujours en jeu.

52. Pareille situation va sans nul doute à l'encontre du concept de liberté de ne pas manifester sa religion ou sa conviction. Cela dit, pour la Cour, l'atteinte en question tire son origine non du refus de la mention de la confession du requérant, qui est alévi, sur sa carte d'identité mais d'un problème tenant à la mention – obligatoire ou facultative – de la religion sur celles-ci. Elle conclut par conséquent que le requérant peut toujours se prétendre victime d'une violation, nonobstant l'amendement législatif intervenu le 29 avril 2006 et rejette l'exception du Gouvernement (paragraphe 31 ci-dessus).

53. Il y a donc eu violation de l'article 9 de la Convention.

(Omissis)

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. Déclare, à la majorité, la requête recevable ;
2. Joint au fond, par six voix contre une, l'exception du Gouvernement tirée de l'absence de qualité de victime et la rejette par six voix contre une ;
3. Dit, par six voix contre une, qu'il y a eu violation de l'article 9 de la Convention ;
4. Dit, par six voix contre une, qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément s'il y a eu, en l'espèce, violation des articles 6 et 14 de la Convention.

(Omissis)

AHMET ARSLAN E ALTRI C. TURCHIA⁹⁶
23 febbraio 2010 – Sez. II – Ric. 41135/98
Pres. Tulkens, Cabral Barreto, Zagrebelsky, Jočienė, Popović, Sajó, Karakaş

* * *

Dispositivo:

– 6 voti contro 1: violazione dell'art. 9

Opinioni concorrenti: Sajó

Opinioni dissenzienti: Popović

* * *

(*Omissis*)

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. Les requérants font tous partie d'un groupe religieux qui se qualifie lui-même d'Aczimendi tarikati. Le groupe se forma à partir de 1986 en suivant les préceptes de son chef, Müslim Gündüz.

7. Le 20 octobre 1996, les requérants, provenant de divers départements de la Turquie, se rendirent à Ankara afin de se réunir et de participer à une cérémonie à caractère religieux organisée à la mosquée de Kocatepe. Ils portaient la tenue caractéristique de leur groupe, composée d'un turban, d'un « salvar » (saroual) et d'une tunique, tous de couleur noire, et étaient munis d'un bâton, cette tenue rappelant selon eux celle des principaux prophètes, notamment le prophète Mohammed. Ils firent ensemble le tour de la ville ainsi vêtus. A l'issue de certains incidents survenus le même jour, ils furent arrêtés et placés en garde à vue. Le 20 octobre 1996, les requérants furent placés en détention provisoire.

8. Le 2 décembre 1996, une action publique fut intentée contre les requérants devant la cour de sûreté de l'Etat d'Ankara pour infraction à l'article 7 de la loi n° 3713 relative à la lutte contre le terrorisme, lequel réprime la création et les activités d'organisations terroristes visant entre autres des fins fondamentalistes.

9. Lors de l'audience du 8 janvier 1997, les requérants comparurent devant la cour de sûreté de l'Etat vêtus de la tenue représentative de leur secte. Au début de l'audience, le gendarme responsable du transfert des requérants indiqua, à la demande du président de la cour, qu'il avait expliqué à ces derniers qu'ils ne pouvaient se présenter devant la cour dans cette tenue, mais que les requérants n'avaient pas obtempéré à cet avertissement. Le président de la cour de sûreté de l'Etat invita à son tour les requérants à ôter leur turban en signe de respect envers le tribunal. Il leur expliqua que, selon la coutume des juridictions en Turquie, les hommes comparaissent devant les tribunaux la tête découverte alors que les femmes peuvent comparaître la tête couverte ou découverte. Les requérants Müslim Çalı, Hasan Erdivan et Gazi Topaloğlu ôtèrent leur turban après cet avertissement. Les autres requérants refusèrent d'ôter leur turban en affirmant que cette tenue était dictée par leur croyance. La cour de sûreté de l'Etat inscrivit la situation dans le procès-verbal de l'audience et dénonça l'acte des requérants au parquet. Elle ordonna aussi la mise en liberté provisoire des requérants Hasan Erdivan et Gazi Topaloğlu.

10. Une action publique fut intentée à l'encontre des requérants pour infraction à la loi n° 671 relative au port du chapeau ainsi qu'à la loi n° 2596 sur la réglementation du port de certains vêtements, qui interdit le port de certaines tenues religieuses dans les lieux publics ouverts à tous comme les voies ou places publiques en dehors des cérémonies religieuses.

11. Par une ordonnance en référé du 17 mars 1997, le 16^e tribunal d'instance (pénal) d'Ankara condamna chacun des requérants (sauf Müslim Çalı, Hasan Erdivan et Gazi Topaloğlu) à une peine d'emprisonnement de deux mois, commuée finalement en une amende de 300 000 livres turques (2,4 dollars américains (USD) environ à l'époque des faits), pour contravention à la loi n° 671 du 28 novembre 1925 relative au port du chapeau et à la loi n° 2596 du 3 décembre 1934 sur la réglementation du port de certains vêtements religieux. Le tribunal, après avoir indiqué que « le moment du délit » s'étendait du 20 octobre 1996 au 10 janvier 1997, releva en particulier que, lors de l'audience du 8 janvier 1997 qui s'était

⁹⁶ *Fattispecie*: i ricorrenti lamentavano una violazione dell'art. 9 per essere stati sanzionati penalmente dopo aver indossato abiti conformi a prescrizioni religiose in luogo pubblico e davanti all'autorità giudiziaria.

déroulée devant la cour de sûreté de l'Etat, les requérants, comparissant en leur qualité d'accusés, n'avaient pas enlevé leur turban malgré l'avertissement de membres des forces de l'ordre et des magistrats. Le tribunal, afin d'établir que les requérants portaient une tenue contraire aux dispositions des lois précitées, se fonda sur les procès-verbaux établis par les membres des forces de l'ordre, sur les constats et observations des magistrats ainsi que sur les aveux des requérants.

12. Le 9 mai 1997, les requérants condamnés formèrent opposition à l'ordonnance de référé devant le tribunal de grande instance d'Ankara. Ils firent observer que la loi n° 2596 du 3 décembre 1934 sur la réglementation du port de certains vêtements religieux ne pouvait s'appliquer dans leur cas puisque, selon un avis de la direction des affaires religieuses (Diyanet İşleri Başkanlığı), les habits qu'ils avaient portés ne représentaient aucun pouvoir ou autorité religieux reconnus par l'Etat.

13. Par une décision notifiée aux requérants le 5 juin 1997, le tribunal de grande instance d'Ankara rejeta cette opposition, estimant que l'ordonnance de référé attaquée était conforme à la loi.

14. Par une ordonnance de référé du 20 juin 1997, le 7^e tribunal d'instance (pénal) d'Ankara condamna les requérants Müslim Çalı, Hasan Erdivan et Gazi Topaloğlu à une peine d'emprisonnement de trois mois, commuée en une amende de 450 000 livres turques (4 USD environ à l'époque des faits), pour infraction aux dispositions des lois n^{os} 671 et 2596. Le tribunal considéra que le fait que les trois accusés avaient ôté leur turban après l'avertissement des magistrats ne changeait rien à leur culpabilité, puisqu'ils avaient déjà commis l'infraction en cause avant l'audience du 8 janvier 1997 en manifestant dans cette tenue le 20 octobre 1996 en ville et en gardant la même tenue après leur arrestation.

15. Ces trois derniers requérants formèrent également opposition à l'ordonnance de référé en affirmant, entre autres, que la tenue litigieuse était dictée par leur croyance et n'avait aucune signification politique. Cette opposition fut aussi rejetée par le tribunal de grande instance d'Ankara le 17 novembre 1997. Ces décisions de rejet n'étant susceptibles d'aucun appel, la condamnation des requérants devint définitive.

16. Par une demande adressée au ministère de la Justice le 17 novembre 1997, tous les requérants invitèrent ce dernier à former un pourvoi dans l'intérêt de la loi (Yazılı Emirle Bozma). Dans leur demande, ils se plaignaient que lesdites décisions avaient porté atteinte à leur droit de manifester leur religion.

17. Par une décision du 5 janvier 1998, le ministère de la Justice rejeta la demande des requérants.

18. En septembre 1998, le restant des requérants furent mis en liberté provisoire. En avril 2001, l'action pénale intentée contre tous les requérants devant la Cour de sûreté de l'Etat fut suspendue et cinq ans plus tard, fut annulée rétroactivement.

(*Omissis*)

EN DROIT

23. Les requérants se plaignent d'une violation de leur droit à la liberté de religion découlant de leur condamnation pour avoir manifesté leur religion à travers leur tenue vestimentaire. Ils invoquent à cet égard l'article 9 de la Convention, qui se lit comme suit :

(*Omissis*)

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 9 DE LA CONVENTION

25. Les requérants se plaignent que leur condamnation au pénal pour avoir manifesté leur religion à travers leur tenue vestimentaire a enfreint les dispositions de l'article 9 de la Convention.

A. Thèses des parties

26. Le Gouvernement expose en premier lieu les raisons pour lesquelles les lois n^{os} 671 et 2596, qui se trouvent à la base de la condamnation des requérants, ont été adoptées. Il rappelle que la Turquie, après la proclamation de la République le 29 octobre 1923, a supprimé le califat le 3 mars 1924 avec la loi 431 dans le but de séparer la religion et les affaires de l'Etat. Dans le cadre de cette réforme, plusieurs lois, nommées les « lois de la Révolution », ont été promulguées entre 1924 et 1934 (telles que citées à l'article 174 de la Constitution turque, voir, ci-dessus, paragraphe 19). Les deux lois en application desquelles les requérants ont été sanctionnés dans la présente affaire font partie de ce groupe de textes législatifs dont le but principal serait de sauvegarder le caractère laïc de la République de Turquie.

27. Le Gouvernement conteste l'allégation selon laquelle les requérants ont été condamnés en raison de leurs convictions religieuses. Leur comparution devant les juridictions nationales dans la tenue

caractéristique de leur secte, qui viserait l'instauration d'un système basé sur la charia en remplacement du régime démocratique actuel, ne serait pas guidée par leurs convictions, mais plutôt par leur intention de défier la justice.

28. Le Gouvernement expose en particulier que le fait de se découvrir la tête devant un tribunal fait partie des pratiques suivies dans tous les pays en signe de respect envers la justice. Les justiciables devraient agir avec plus de solennité devant le tribunal. Les requérants auraient préféré faire leur publicité et leur propagande et perturber la tenue de l'audience.

29. Pour le Gouvernement, les ingérences litigieuses avaient pour but de faire respecter les principes laïcs et démocratiques, d'empêcher des actes de provocation, de prosélytisme et de propagande de la part des requérants, et visaient ainsi à protéger les droits et libertés d'autrui ainsi que l'ordre et la sécurité publique.

30. Les requérants soutiennent pour leur part que le fait de porter ces habits constitue une forme de manifestation de leurs convictions protégée par l'article 9 de la Convention. Ils font valoir qu'ils ont été condamnés non pas pour manque de respect à l'égard des magistrats, mais pour avoir porté leur turban dans la vie privée, dans des lieux publics ouverts à tous comme les voies ou places publiques. Les requérants récusent l'affirmation du Gouvernement selon laquelle ils ont manqué de respect envers les magistrats devant lesquels ils ont comparu. Ils ajoutent de surcroît qu'ils ont été maintenus en détention provisoire aussi longtemps qu'ils ont refusé de se découvrir la tête.

B. Appréciation de la Cour

1. Sur l'existence d'une ingérence

31. La Cour doit vérifier en premier lieu la validité de la thèse du Gouvernement selon laquelle les requérants, ayant refusé de se découvrir la tête, ont été sanctionnés uniquement pour leur manque de respect envers le tribunal.

32. Elle observe à cet égard que les 7^e et 16^e tribunaux d'instance, lorsqu'ils ont condamné les requérants à des peines d'emprisonnement commuées en amendes, ont fondé leurs décisions non pas sur un éventuel manque de respect à l'égard de la cour, mais sur les dispositions des lois n^{os} 671 et 2596 (paragraphes 20-21 ci-dessus), qui répriment, selon ces juridictions, le port de certaines tenues dans les lieux publics ouverts à tous comme les voies ou places publiques.

33. La Cour relève également que le moment et le lieu des infractions reprochées à tous les requérants n'étaient pas limités aux incidents de l'audience du 10 janvier 1997 tenue devant la cour de sûreté de l'Etat, mais se rapportaient principalement à une période antérieure à cette audience. En particulier, le 16^e tribunal d'instance a pris en compte la tenue vestimentaire des requérants à partir du 20 octobre 1996, date des événements survenus devant la mosquée de Kocatepe, soit deux mois et vingt jours avant l'audience devant la cour de sûreté de l'Etat (paragraphe 11 ci-dessus). En outre, le 7^e tribunal d'instance a estimé que le fait que trois des requérants (Müslim Çalı, Hasan Erdivan et Gazi Topaloğlu) avaient ôté leur turban à la demande des magistrats de la cour de sûreté de l'Etat n'avait aucune incidence sur les faits délictueux, puisque ces trois personnes avaient déjà commis le délit en cause avant même de comparaître devant les magistrats.

34. A la lumière de ces considérations, la Cour estime établi que les requérants ont été sanctionnés au pénal pour leur manière de se vêtir dans des lieux publics ouverts à tous comme les voies ou places publiques, jugée contraire aux dispositions des lois n^{os} 671 et 2596, et non pas pour indiscipline ou manque de respect devant la cour de sûreté de l'Etat. L'utilisation du procès-verbal de l'audience du 10 janvier 1997 par les tribunaux d'instance comme l'un des éléments de preuve à charge ne change pas ce constat.

35. La Cour doit vérifier ensuite si la sanction infligée aux requérants s'analyse en une ingérence dans leur liberté de conscience ou de religion garantie par l'article 9 de la Convention, comme ils l'allèguent. Dans ce contexte, la Cour relève que les requérants étaient membres d'un groupe religieux nommé Aczimendi et estimaient que leur religion leur imposait de se vêtir de cette manière. Elle observe notamment qu'au début de la période où ils ont commis les infractions prévues par les lois n^{os} 671 et 2596, les requérants s'étaient réunis devant la mosquée de Kocatepe, dans la tenue en cause, afin de participer à une cérémonie à caractère religieux organisée dans ce lieu de culte musulman. Vu sous cet angle, la Cour admet que le fait de condamner les requérants pour avoir porté ces vêtements tombe sous l'empire de l'article 9 de la Convention, qui protège, entre autres, la liberté de manifester des convictions religieuses (voir, mutatis mutandis, Leyla Şahin c. Turquie [GC], n^o 44774/98, § 78, CEDH 2005-XI.).

36. Les décisions judiciaires en cause dans cette affaire s'analysent dès lors en une ingérence dans la liberté de conscience et de religion des requérants.

2. Sur la justification de l'ingérence

37. Pareille ingérence enfreint l'article 9 sauf si elle est « prévue par la loi », vise un ou plusieurs buts légitimes et est « nécessaire dans une société démocratique » pour atteindre ce ou ces buts.

a. « Prévue par la loi »

38. La Cour rappelle que les termes « prévue par la loi » figurant aux articles 8 à 11 de la Convention signifient d'abord que la mesure incriminée doit avoir une base légale en droit interne, mais ils impliquent aussi la qualité de la loi : ils exigent l'accessibilité de celle-ci aux personnes concernées et une formulation assez précise pour leur permettre de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences pouvant résulter d'un acte déterminé (voir, parmi beaucoup d'autres, *Maestri c. Italie* [GC], n° 39748/98, § 30, CEDH 2004-I). En effet, la Cour a toujours entendu le terme « loi » dans son acception « matérielle » et non « formelle ». La « loi » doit se comprendre comme englobant le texte écrit et le « droit élaboré » par les juges. En résumé, la « loi » est le texte en vigueur tel que les juridictions compétentes l'ont interprété (voir, entre autres, *Leyla Şahin*, précité, § 88, *Sunday Times c. Royaume-Uni* (n° 1), 26 avril 1979, § 47, série A n° 30, *Casado Coca c. Espagne*, 24 février 1994, § 43, série A n° 285-A).

39. La question de savoir si la première condition se trouve remplie en l'occurrence ne prête pas à controverse. En effet, selon les juridictions nationales, la base légale est constituée en l'espèce par les dispositions de la loi n° 671 du 28 novembre 1925 relative au port du chapeau (combinées avec l'article 526 alinéa 2 du code pénal) et celles de la loi n° 2596 du 3 décembre 1934 sur la réglementation du port des vêtements relevant d'une autorité ou d'un pouvoir religieux.

40. Reste le point de savoir si ces normes répondaient également aux exigences d'accessibilité et de prévisibilité. A cet égard, l'accessibilité des lois en question ne soulève aucun problème en l'espèce.

41. Toutefois, en ce qui concerne la prévisibilité de ces normes, les requérants estiment que ces lois, adoptées il y a près de soixante-dix ans dans le contexte de la naissance de la République, n'ont pas été appliquées depuis longtemps et ont perdu leur prévisibilité s'agissant du port d'autres couvre-chefs que le chapeau. Le Gouvernement conteste cette thèse.

42. Néanmoins, eu égard à la conclusion à laquelle elle parvient sous l'angle de la nécessité de l'ingérence (paragraphe 51 ci-dessous), la Cour juge inutile de trancher cette question.

b. But légitime

43. Eu égard aux circonstances de la cause et aux termes des décisions des juridictions internes, et compte tenu notamment de l'importance du principe de laïcité pour le système démocratique en Turquie, la Cour peut admettre que l'ingérence incriminée, dans la mesure où elle visait à faire respecter les principes laïcs et démocratiques, poursuivait plusieurs des buts légitimes énumérés à l'article 9 : le maintien de la sûreté publique, la défense de l'ordre ainsi que la protection des droits et libertés d'autrui (voir, *mutatis mutandis*, *Refah Partisi (Parti de la prospérité)* et autres c. Turquie [GC], n°s 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, § 67, CEDH 2003-II, et *Leyla Şahin*, précité, § 99).

c. « Nécessaire dans une société démocratique »

44. La Cour examine la présente affaire à la lumière de sa jurisprudence relative à la liberté de conscience et de religion et à la liberté pour toute personne de manifester sa religion ou sa conviction, telle qu'elle est exposée dans les paragraphes 104-110 de l'arrêt *Leyla Şahin* précité.

45. Par ailleurs, la Cour doit considérer l'« ingérence » litigieuse à la lumière de l'ensemble de l'affaire, y compris la portée des actes incriminés et le contexte dans lequel ils ont été accomplis, afin de déterminer si elle était « proportionnée aux buts légitimes poursuivis » et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent « pertinents et suffisants » (voir, entre autres, *Fressoz et Roire c. France* [GC], n° 29183/95, CEDH 1999-I).

46. Pour ce faire, la Cour doit évaluer en premier lieu la motivation donnée par les autorités et retenue par les juges nationaux. Elle observe sur ce point qu'afin de condamner les requérants pour leur tenue vestimentaire, les juridictions de première instance se sont contentées de se référer aux dispositions légales qui, selon leur interprétation, interdisaient le type de vêtements ou de couvre-chefs portés par les requérants. Ensuite, les tribunaux qui ont examiné les recours des requérants ont motivé leur décision uniquement par le fait que la condamnation attaquée était conforme à la loi.

47. Dans ce cas, la Cour tient compte en deuxième lieu de l'argument du Gouvernement selon lequel l'application des dispositions mentionnées avait pour but de faire respecter les principes laïcs et démocratiques de la République et d'empêcher des actes de provocation, de prosélytisme et de propagande de la part des requérants.

48. Dans son évaluation des circonstances de l'affaire, la Cour relève d'abord que les requérants sont de simples citoyens : ils ne sont aucunement des représentants de l'Etat dans l'exercice d'une fonction publique ; ils n'ont adhéré à aucun statut qui procurerait à ses titulaires la qualité de détenteur de l'autorité de l'Etat. Ils ne peuvent donc être soumis, en raison d'un statut officiel, à une obligation de discrétion dans l'expression publique de leurs convictions religieuses. Il en résulte que la jurisprudence de la Cour relative aux fonctionnaires (par exemple, *mutatis mutandis*, *Vogt c. Allemagne*, 26 septembre 1995, § 53, série A n° 323, et *Rekvényi c. Hongrie [GC]*, n° 25390/94, § 43, CEDH 1999-III) ou en particulier aux enseignants (*Dahlab c. Suisse (déc.)*, n° 42393/98, CEDH 2001-V, *Kurtulmuş c. Turquie (déc.)*, n° 65500/01, CEDH 2006-II) ne peut s'appliquer en l'espèce.

49. La Cour rappelle ensuite son constat selon lequel les requérants ont été sanctionnés pour la tenue vestimentaire qu'ils portaient dans des lieux publics ouverts à tous comme les voies ou places publiques. Il ne s'agit donc pas de la réglementation du port de symboles religieux dans des établissements publics, dans lesquels le respect de la neutralité à l'égard de croyances peut primer sur le libre exercice du droit de manifester sa religion. Il s'ensuit que la jurisprudence de la Cour mettant l'accent sur l'importance particulière du rôle du décideur national quant à l'interdiction du port de symboles religieux dans les établissements d'enseignement public (voir, entre autres, *Leyla Şahin*, précité, § 109) ne trouve pas à s'appliquer dans la présente affaire.

50. La Cour relève enfin qu'il ne ressort pas du dossier que la façon dont les requérants ont manifesté leurs croyances par une tenue spécifique constituait ou risquait de constituer une menace pour l'ordre public ou une pression sur autrui. En effet, les requérants, au début de la période où ils ont commis les infractions prévues par les lois n°s 671 et 2596, s'étaient réunis devant une mosquée, dans la tenue en cause, dans le seul but de participer à une cérémonie à caractère religieux.

51. Quant à la thèse du Gouvernement tirée d'un éventuel prosélytisme de la part des requérants, la Cour observe qu'aucun élément du dossier ne montre que les requérants avaient tenté de faire subir des pressions abusives aux passants dans les voies et places publiques dans un désir de promouvoir leurs convictions religieuses (voir, *mutatis mutandis*, *Kokkinakis c. Grèce*, 25 mai 1993, § 48, série A n° 260-A). En fait, l'effet de leur mouvement avait été restreint et même réduit à une « curiosité » par l'avis exprimé par la direction des affaires religieuses selon lequel les habits portés par les requérants ne représentaient aucun pouvoir ou autorité religieux reconnus par l'Etat.

52. Dès lors, la Cour estime qu'en l'espèce la nécessité de la restriction litigieuse ne se trouve pas établie de manière convaincante.

En conclusion, eu égard à l'ensemble des circonstances de l'espèce, la Cour considère que l'atteinte portée au droit des requérants à la liberté de manifester leurs convictions ne se fondait pas sur des motifs suffisants au regard de l'article 9 de la Convention.

En conséquence, la condamnation en question a enfreint l'article 9 de la Convention.

(Omissis)

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. Déclare, à l'unanimité, la requête recevable ;
2. Dit, par six voix contre une, qu'il y a eu violation de l'article 9 de la Convention ;
3. Dit, par six voix contre une, que le constat d'une violation fournit en soi une satisfaction équitable suffisante pour le dommage moral subi par les requérants ;
4. Dit, par six voix contre une,
 - a) que l'Etat défendeur doit verser aux requérants, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes, à convertir en livres turques au taux applicable à la date du règlement :
 - i. 10 EUR (dix euros) à chacun des requérants, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, pour dommage matériel ;
 - ii. 2 000 EUR (deux mille euros) conjointement aux requérants, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt par les requérants, pour frais et dépens ;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;
5. Rejette, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

(Omissis)

DIMITRAS E ALTRI C. GRECIA (N°1)⁹⁷
3 giugno 2010 – Sez. I – Ricc. 42837/06, 3237/07, 3269/07, 35793/07, 6099/08
Pres. Vajić, Rozakis, Hajiyeu, Spielmann, Jebens, Malinverni, Nicolaou

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione degli artt. 9 e 13; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo degli artt. 8 e 14

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(*Omissis*)

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

5. Les requérants sont nés en 1953, 1976, 1955 et 1947 respectivement. Ils résident à Athènes. Ils sont les représentants légaux de la Fédération internationale Helsinki, une Organisation non-gouvernementale déployant ses activités dans le champ de la défense des droits de l'homme.

A. La période entre février et juillet 2006

6. Le premier requérant, en tant que représentant légal de la Fédération, a participé du 16 février au 19 juillet 2006, en qualité de témoin à des procédures pénales ayant un intérêt pour la protection des droits de l'homme. Il se présentait, soit devant le juge d'instruction soit devant le tribunal compétent, pour être entendu comme témoin, ce qui impliquait de prêter serment. Le premier requérant allègue qu'à chaque fois le magistrat compétent l'invita, en vertu de l'article 218 du code de procédure pénale, à apposer la main droite sur l'Evangile et à prêter serment. Le premier requérant a dû révéler qu'il n'était pas chrétien orthodoxe et qu'il souhaitait donc faire une affirmation solennelle. En vertu de l'article 220 du code de procédure pénale, le juge compétent accueillait à chaque fois sa demande.

7. Ainsi, les 16 février, 7 mars, 27 mars - à quatre reprises à cette dernière date -, 5 avril, 20 avril, 8 mai, 21 juin et 19 juillet 2006, le premier requérant prêta serment comme témoin devant le juge d'instruction près le tribunal de paix d'Athènes. Selon les procès-verbaux de deux des auditions du 27 mars 2006 ainsi que de celles des 5 et 20 avril 2006, le premier requérant a fait une affirmation solennelle.

8. Les 6 et 12 avril ainsi que le 25 mai 2006, le premier requérant fut entendu comme témoin devant les tribunaux correctionnels de Céphalonie et de Thessaloniki. Selon le procès-verbal de l'audience du 6 avril 2006, le premier requérant a fait une affirmation solennelle. Toutefois, le procès-verbal du 12 avril 2006 indique qu'il est chrétien orthodoxe tandis que celui de l'audience du 25 mai 2006 signale qu'il a prêté serment en apposant sa main sur l'Evangile et qu'il est chrétien orthodoxe. Le premier requérant adressa deux lettres aux présidents des juridictions compétentes pour solliciter la rectification des procès-verbaux des audiences des 12 avril et 25 mai 2006. Les procès-verbaux ont été rectifiés par la suite, en vertu de l'article 145 du code de procédure pénale.

B. La période entre août et décembre 2006

9. Durant le second semestre 2006, les premier, deuxième et troisième requérants furent entendus à plusieurs reprises en tant que représentants légaux de la Fédération internationale Helsinki, en leur qualité de témoins ou plaignants, par le juge d'instruction, le procureur ou la juridiction compétente dans le cadre de procédures préliminaires et à une audience afférentes à des procédures pénales distinctes. Ils allèguent que lors de leur comparution devant les instances judiciaires dans le cadre des procédures sous serment, les magistrats compétents les invitèrent à chaque fois à apposer, selon l'article 218 du code de procédure pénale, la main droite sur l'Evangile et à prêter serment. Ils durent les informer qu'ils n'étaient pas

⁹⁷ *Fattispecie*: i ricorrenti, lamentavano, tra le altre, una violazione della libertà religiosa per essere stati costretti a rivelare le proprie convinzioni al fine di sottrarsi quali testimoni alla prestazione del giuramento processuale con formula religiosa.

chrétiens orthodoxes et qu'ils souhaitaient donc faire une affirmation solennelle. A chaque fois leur demande fut accueillie, en vertu de l'article 220 du code de procédure pénale.

10. Ainsi, le 24 août 2006, le premier requérant fut entendu sous serment comme témoin par le tribunal correctionnel de Céphalonie. Sur le formulaire du procès-verbal, il est mentionné qu'il est « athée » et qu'il « a fait une affirmation solennelle selon l'article 220 § 2 du code de procédure pénale ».

11. Le 27 septembre 2006, le premier requérant fut entendu sous serment par le procureur près le tribunal correctionnel d'Athènes lors du dépôt d'une plainte et de sa constitution de partie civile dans la même procédure. Sur le formulaire du procès-verbal, le texte standard comportant les termes « articles 218 et 219 du code de procédure pénale », « chrétien orthodoxe » et « ayant apposé sa main sur l'Evangile », a été rayé et remplacé dans les deux cas par les mots « ayant prêté serment selon l'article 220 § 2 du code de procédure pénale ».

12. A la même date, le deuxième requérant déposa une plainte pénale auprès du procureur près le tribunal correctionnel d'Athènes. Sur le formulaire du procès-verbal, le texte standard comportant les termes « chrétien orthodoxe » a été rayé. De plus, la phrase « 220 § 2, code de procédure pénale » est écrite à la main sur le texte standard « ayant apposé sa main sur l'Evangile et prêté serment selon les articles 218 et 219 du code de procédure pénale ».

13. Le 9 octobre 2006, le premier requérant fut entendu sous serment comme témoin par le tribunal correctionnel d'Athènes. Sur le formulaire du procès-verbal, il est mentionné qu'il est « chrétien orthodoxe » et qu'il « a apposé sa main sur l'Evangile pour faire une affirmation solennelle selon l'article 218 du code de procédure pénale ». Le 11 avril 2007, il sollicita la correction du procès-verbal et la radiation du terme « chrétien orthodoxe ». Le procureur près le tribunal correctionnel d'Athènes renvoya l'affaire devant ledit tribunal afin de procéder à la rectification du procès-verbal. Le 19 octobre 2007, le premier requérant fut entendu sous serment dans le cadre de cette procédure et dut déclarer être athée. Le même jour, le tribunal correctionnel se déclara incompétent et ordonna le renvoi de l'affaire devant le président du tribunal correctionnel ayant tenu l'audience du 9 octobre 2006. Il ressort du dossier que la demande du premier requérant n'a pas à ce jour été examinée par l'organe judiciaire compétent.

14. Entre-temps, le 24 octobre 2006, le premier requérant a été entendu par le juge d'instruction tribunal correctionnel d'Athènes. Alors même qu'il s'agissait d'une audition sans serment, il dut déclarer être athée afin de demander la correction du texte standard « chrétien orthodoxe » sur le formulaire du procès-verbal respectif.

15. A la même date, la troisième requérante fut entendue comme témoin par le juge d'instruction dans le cadre de la procédure préliminaire d'une affaire pénale distincte. Le juge compétent l'invita, selon l'article 218 du code de procédure pénale, à apposer sa main droite sur l'Evangile et à prêter serment. Le formulaire de procès-verbal porte un texte standard « prêta serment conformément aux articles 218 et 219 du Code de procédure civile, après avoir apposé sa main droite sur l'Evangile ». Cette phrase a été mise entre parenthèses à l'exception du mot « prêta ». Une mention manuscrite a été ajoutée : « a fait une affirmation solennelle ».

16. Le 6 décembre 2006, le premier requérant fut entendu sous serment par le juge d'instruction près le tribunal correctionnel d'Athènes. Sur le formulaire du procès-verbal, le texte standard comportant les termes « articles 218 et 219 du code de procédure pénale » et « ayant apposé sa main sur l'Evangile » a été rayé et remplacé par les mots « avoir fait une affirmation solennelle selon l'article 220 § 2 du code de procédure pénale » et « athée selon sa déclaration ».

17. Le 21 décembre 2006, le premier requérant fut entendu sous serment comme témoin à deux reprises par les juges d'instruction près les tribunaux correctionnels de Patras et d'Athènes respectivement. S'agissant de la procédure devant le juge d'instruction près le tribunal correctionnel de Patras, le premier requérant, qui ne produit pas le procès-verbal de sa déposition, allègue avoir dû déclarer qu'il était athée. Il affirme qu'il s'est trouvé dans l'impossibilité de produire ledit procès-verbal, parce que sa demande fut rejetée par l'instance judiciaire compétente. S'agissant de la procédure devant le juge d'instruction près le tribunal correctionnel d'Athènes, le texte standard comportant les termes « articles 218 et 219 du code de procédure pénale » et « ayant apposé sa main sur l'Evangile » sur le formulaire du procès-verbal a été rayé et remplacé par les mots « avoir fait une affirmation solennelle selon l'article 220 § 2 du code de procédure pénale » et « athée selon sa déclaration ».

C. La période entre janvier et juin 2007

18. Durant le premier semestre 2007, les trois premiers requérants ont participé en tant que témoins, en audience publique ou en chambre du conseil, à des procédures pénales ayant un intérêt pour la protection des droits de l'homme. Ils se présentaient soit devant le juge d'instruction, soit devant le tribunal compétent, soit devant des officiers de police pour être entendus comme témoins. Ils allèguent que lors de leur comparution devant les instances judiciaires dans le cadre des procédures sous serment, les magistrats compétents les invitèrent à chaque fois à apposer, selon l'article 218 du code de procédure

pénale, la main droite sur l'Evangile et à prêter serment. Ils durent les informer qu'ils n'étaient pas chrétiens orthodoxes et qu'ils souhaitaient donc faire une affirmation solennelle. A chaque fois, leur demande fut accueillie en vertu de l'article 220 du code de procédure pénale.

19. Ainsi, les 11, 23 janvier, 1^{er}, 2 février, 12 et 27 mars 2007, les premier et troisième requérants ont été entendus tant sous serment, comme témoins, que sans prêter serment, comme parties civiles dans une procédure pénale, par les juges d'instruction près le tribunal correctionnel d'Athènes et de Koropi. A chaque fois, ils durent déclarer au juge d'instruction qu'ils étaient athées, mention qui apparaît sur le formulaire du procès-verbal.

20. Le 17 avril 2007, le premier requérant fut entendu comme témoin par la cour d'appel de Thessalonique. Dans la décision n° 1371/2007, il est mentionné comme chrétien orthodoxe, alors qu'il allègue que lors de l'audience de l'affaire, il avait déclaré être athée.

21. Le 10 mai 2007, le deuxième requérant fut entendu sous serment comme témoin par le tribunal correctionnel d'Athènes. Il allègue qu'il a dû déclarer au président du tribunal être athée.

22. Le 1^{er} juin 2007, le premier requérant fut entendu à deux reprises sous serment par le procureur près le tribunal correctionnel d'Athènes lors du dépôt de deux plaintes. Sur le formulaire du procès-verbal, le texte standard comportant les termes « articles 218 et 219 du code de procédure pénale », « chrétien orthodoxe » et « ayant apposé sa main sur l'Evangile » a été rayé et remplacé dans les deux cas par les mots « athée selon sa déclaration » et « avoir fait une affirmation solennelle selon l'article 220 du code de procédure pénale ».

23. Le 2 juin 2007, le deuxième requérant fut entendu comme témoin par des officiers de police au commissariat de Tavros. Sur le formulaire du procès-verbal, le texte standard comportant les termes « articles 218 et 219 du code de procédure pénale », « chrétien orthodoxe » et « ayant apposé sa main sur l'Evangile » a été rayé et remplacé dans les deux cas par les mots « athée selon sa déclaration » et « avoir fait une affirmation solennelle selon l'article 220 du code de procédure pénale ».

D. La période entre juillet et décembre 2007

24. Durant le second semestre 2007, les premier, troisième et quatrième requérants furent entendus à plusieurs reprises, dans le cadre de procédures préliminaires ou d'audiences afférentes à des procédures pénales distinctes, en tant que représentants légaux de la Fédération internationale Helsinki, en leur qualité de témoins, plaignants ou suspects par le juge d'instruction, le procureur ou la juridiction compétente.

25. Ainsi, le 13 juillet 2007, le premier requérant fut entendu tant sous serment, comme témoin, que sans prêter serment, comme suspect d'avoir commis une fausse dénonciation judiciaire et une diffamation calomnieuse, par le juge d'instruction près le tribunal correctionnel d'Athènes. A chaque fois, il dut déclarer au juge d'instruction qu'il était athée, mention qui apparaît sur le formulaire du procès-verbal.

26. Le 23 juillet 2007, la quatrième requérante fut entendue sans prêter serment, comme suspecte d'avoir commis une fausse dénonciation judiciaire, par le juge d'instruction près le tribunal correctionnel d'Athènes. Elle déclara qu'elle était d'origine juive et sur le formulaire du procès-verbal, le texte standard comportant le terme « chrétien orthodoxe » a été rayé et remplacé par les mots « américaine et juive ».

27. Le 26 juillet 2007, le premier requérant fut entendu sans prêter serment, comme partie civile dans une procédure pénale, par le juge d'instruction près le tribunal correctionnel de Halandri. Il allègue avoir dû déclarer qu'il était athée. Il ne produit pas le procès-verbal de sa déposition.

28. Le 27 juillet 2007, la troisième requérante fut entendue sous serment comme témoin par le juge d'instruction près le tribunal correctionnel de Halandri. Elle allègue avoir dû déclarer qu'elle était athée pour se voir dispenser d'apposer sa main sur l'Evangile et procéder à une affirmation solennelle. Sur le formulaire du procès-verbal figure un texte standard « chrétien orthodoxe ». De plus, le texte standard « ayant apposé sa main sur l'Evangile » a été rayé et remplacé par la phrase « avoir fait une affirmation solennelle ».

29. Le 6 août 2007, le premier requérant fut entendu sans prêter serment, comme partie civile dans une procédure pénale et la deuxième requérante fut entendue sous serment par le juge d'instruction près le tribunal correctionnel de Halandri. Ils durent déclarer qu'ils étaient athées. Sur les formulaires des procès-verbaux, le texte standard comportant le terme « chrétien orthodoxe » a été rayé et il est mentionné dans les deux cas « athée selon sa déclaration ».

30. Le 9 août 2007, le premier requérant fut entendu à deux reprises sous serment par le procureur près le tribunal correctionnel d'Athènes lors du dépôt de deux plaintes. Sur le formulaire du procès-verbal, le texte standard comportant les termes « articles 218 et 219 du code de procédure pénale », « chrétien orthodoxe » et « ayant apposé sa main sur l'Evangile » a été rayé et remplacé dans les deux cas par les mots « athée selon sa déclaration » et « avoir fait une affirmation solennelle selon l'article 220 du code de procédure pénale ».

31. Le 19 septembre 2007, le premier requérant fut entendu comme témoin sans prêter serment par le juge d'instruction près le tribunal correctionnel d'Athènes. Sur le formulaire du procès-verbal, le texte standard comportant les termes « chrétien orthodoxe » a été rayé et remplacé par le mot « athée ».

32. Les 25 septembre et 18 octobre 2007, le premier requérant fut entendu sous serment comme témoin par le juge d'instruction près le tribunal correctionnel d'Athènes. Il allègue avoir dû déclarer être athée pour se voir dispenser d'apposer sa main sur l'Evangile et procéder à une affirmation solennelle. Sur le formulaire du procès-verbal de l'audition du 18 octobre 2007, il est mentionné « athée ». De plus, le texte standard « ayant apposé sa main sur l'Evangile » a été rayé et remplacé par la phrase « avoir fait une affirmation solennelle ».

33. Le 19 octobre 2007, le premier requérant fut entendu sous serment par le procureur près le tribunal correctionnel d'Athènes lors du dépôt d'une plainte. Sur le formulaire du procès-verbal, le texte standard comportant les termes « articles 218 et 219 du code de procédure pénale », « chrétien orthodoxe » et « ayant apposé sa main sur l'Evangile » a été rayé et il est mentionné dans les deux cas « athée selon sa déclaration » et « avoir fait une affirmation solennelle selon l'article 220 du code de procédure pénale ».

34. A la même date, le premier requérant fut entendu sous serment comme témoin par le tribunal correctionnel d'Athènes suite à sa demande de correction du procès-verbal et de la décision n° 56081/2006 de la même juridiction. Le premier requérant allègue que, malgré sa déclaration explicite selon laquelle il est athée, lesdits documents mentionnent qu'il est chrétien orthodoxe et qu'il a prêté serment. Par sa décision n° 55607/2007, le tribunal correctionnel d'Athènes rejeta la demande de correction en se déclarant incompétent. A ce jour, aucune correction des documents en cause n'est intervenue.

35. A la même date, le premier requérant fut entendu sous serment par le procureur près la Cour de cassation suite à une plainte déposée contre le procureur adjoint près la Cour de cassation. Il allègue avoir dû révéler ses convictions religieuses pour faire une affirmation solennelle selon l'article 220 du code de procédure pénale.

36. Le 23 octobre 2007, le premier requérant fut entendu sous serment comme témoin par la cour d'appel de Thessalonique. Dans la décision n° 3432/2007, il est mentionné comme chrétien orthodoxe, alors qu'il allègue que lors de l'audience de l'affaire, il avait déclaré être athée.

37. Les 1^{er} et 15 novembre 2007, le premier requérant fut entendu par le procureur près le tribunal correctionnel d'Athènes tant sous serment comme témoin que sans prêter serment, dans le cadre d'une affaire pénale où il s'était constitué partie civile. Il allègue avoir dû déclarer qu'il était athée. Sur le formulaire du procès-verbal afférent à l'audition du 1^{er} novembre, le texte standard « chrétien orthodoxe » a été rayé.

38. Le 21 novembre 2007, les premier et troisième requérants furent entendus sous serment comme plaignant et témoin, respectivement, par le juge d'instruction près le tribunal correctionnel de Halandri. Sur les formulaires des procès-verbaux, le texte standard comportant les termes « articles 218 et 219 du code de procédure pénale », « chrétien orthodoxe » et « ayant apposé sa main sur l'Evangile » a été rayé et remplacé dans les deux cas par les mots « athée » et « avoir fait une affirmation solennelle selon l'article 220 § 2 du code de procédure pénale ».

39. Le 22 novembre 2007, le premier requérant fut entendu à deux reprises, d'abord sous serment comme témoin, puis sans prêter serment, par le juge d'instruction près le tribunal correctionnel d'Athènes. Il allègue avoir dû déclarer qu'il est athée. Sur les formulaires de procès-verbaux, il est mentionné « athée » et le texte standard « ayant apposé sa main sur l'Evangile » a été rayé et remplacé par la phrase « avoir fait une affirmation solennelle selon les articles 218 et 220 du code de procédure pénale ».

40. Le 26 novembre 2007, le premier requérant fut entendu sous serment comme témoin par le tribunal correctionnel de Patras. Sur les procès-verbaux, il est mentionné qu'il est athée et qu'il a fait une affirmation solennelle.

41. Le 30 novembre 2007, le premier requérant fut entendu sous serment comme témoin par le tribunal de première instance d'Athènes. Il allègue avoir dû révéler qu'il était athée afin de pouvoir faire une affirmation solennelle.

42. Le 4 décembre 2007, le premier requérant fut entendu sous serment comme témoin par la cour d'appel d'Athènes. Sur le procès-verbal il apparaît comme « chrétien orthodoxe ». Le 15 avril 2008, il sollicita la correction du procès-verbal et la radiation du terme « chrétien orthodoxe ». Le 14 janvier 2009, ladite demande fut rejetée par la cour d'appel d'Athènes (arrêt n° 214/2009).

43. Le 6 décembre 2007, le premier requérant fut entendu sous serment comme témoin par le procureur près le tribunal correctionnel d'Athènes. Le procès-verbal indique qu'il est « athée selon sa déclaration », qu'il a apposé sa main sur l'Evangile et qu'il a prêté serment selon les articles 218 et 219 du code de procédure pénale.

44. Le 31 décembre 2007, le premier requérant fut entendu sous serment comme témoin par le juge d'instruction près le tribunal correctionnel d'Athènes. Sur le formulaire du procès-verbal, le texte

standard comportant le terme « chrétien orthodoxe » a été rayé et il est mentionné « athée selon sa déclaration ».

45. En général, les requérants soutiennent que chaque fois que leur comparution impliquait la prestation de serment, le magistrat compétent les invita, selon l'article 218 du code de procédure pénale, à apposer la main droite sur l'Evangile et à prêter serment. Les requérants durent l'informer qu'ils n'étaient pas chrétiens orthodoxes et qu'ils souhaitaient donc faire une affirmation solennelle, demande accueillie à chaque fois. Lorsque leur comparution n'impliquait pas la prestation de serment, ils relèvent qu'ils furent obligés de révéler leurs convictions concernant la divinité afin de demander la correction du texte standard « chrétien orthodoxe » du formulaire de procès-verbal.

(Omissis)

EN DROIT

I. JONCTION DES AFFAIRES

54. Compte tenu de la similitude des requêtes quant aux faits et à la question de fond qu'elles posent, la Cour décide de les joindre et de les examiner conjointement dans un seul arrêt.

(Omissis)

IV. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DES ARTICLES 8, 9 ET 14 DE LA CONVENTION

70. La Cour note qu'elle examinera tout d'abord sous l'angle de l'article 9 de la Convention le grief des requérants portant sur l'obligation de révéler leurs convictions religieuses lors des procédures de prestation de serment devant des instances judiciaires. Cette disposition se lit ainsi :

(Omissis)

A. Thèses des parties

1. Le Gouvernement

71. Le Gouvernement affirme qu'en l'espèce il n'y a pas eu ingérence dans l'exercice de la liberté de religion des requérants. Il considère que la procédure de prestation de serment devant les instances judiciaires, telle que décrite par les dispositions pertinentes du code de procédure pénale, n'est pas contraire à la liberté de religion. Il estime que même dans le cas où ladite liberté serait limitée par l'obligation faite à l'intéressé de choisir entre la prestation de serment et l'affirmation solennelle, ladite restriction serait justifiée par l'objectif de garantir la bonne administration de la justice. Le Gouvernement estime que l'abolition de la prestation de serment et son remplacement par l'affirmation solennelle, comme le laisseraient entendre les requérants, ne serait pas une mesure adéquate pour garantir la véracité des témoignages et des dépositions des personnes concernées dans le contexte du procès pénal. Il ajoute que la possibilité de choisir entre la prestation de serment et l'affirmation solennelle est nécessaire, puisque chaque individu, selon sa personnalité, son éducation et sa vision du monde peut se sentir engagé soit sur son honneur, soit sur ses sentiments religieux.

72. Le Gouvernement considère que l'option entre différents types de serments ou d'affirmations solennelles, prévue par l'article 220 § 2 du code de procédure pénale, n'implique pas nécessairement que l'organe judiciaire compétent oblige à chaque fois l'intéressé à révéler s'il est ou non chrétien orthodoxe. Celui-ci n'a qu'à choisir entre la prestation de serment et l'affirmation solennelle pour accomplir ses devoirs dans le cadre du procès pénal. En ce qui concerne les cas d'espèce, le Gouvernement note qu'il ne peut pas connaître les circonstances exactes dans lesquelles chaque procédure en cause s'est déroulée. Il ajoute que, selon la pratique, le juge pénal n'invite pas l'intéressé à expliquer les raisons pour lesquelles il ne souhaite pas prêter serment. Il se réfère sur ce point à l'avis, daté du 8 décembre 2008, du président du Conseil d'administration du tribunal administratif d'Athènes, qui considère que selon la pratique judiciaire, le juge pénal n'insiste pas à scruter le for intérieur de l'intéressé et se satisfait de sa déclaration de ne pas vouloir prêter serment religieux, même à défaut de justification.

73. En tout état de cause, l'article 145 du code de procédure pénale prévoit la possibilité de rectification des décisions judiciaires, des arrêtés et des procès-verbaux, si des erreurs s'y sont produites. Le Gouvernement indique que si les requérants avaient été qualifiés à certaines reprises, par inadvertance, comme des « chrétiens orthodoxes » sur les procès verbaux en cause, ils avaient le droit de solliciter leur rectification conformément à l'article 145 du code de procédure pénale. En effet, il note qu'à chaque fois

qu'ils avaient soumis une telle demande auprès de l'organe judiciaire compétent, celle-ci fut accueillie et, par conséquent, l'Etat a remédié à l'atteinte prétendue à leur liberté de religion.

2. *Les requérants*

74. Les requérants combattent les thèses avancées par le Gouvernement. Ils affirment tout d'abord que la lettre des articles 217, 218 et 220 du code de procédure pénale porte atteinte à la liberté de religion du fait qu'il y est sous-entendu que le témoin est en principe chrétien orthodoxe. Par conséquent, l'intéressé doit révéler ses convictions religieuses afin de ne pas prêter le serment religieux prévu par l'article 218 du code de procédure pénale. Les requérants se réfèrent à l'avis, daté du 8 décembre 2008, émis par le président du Conseil d'administration du tribunal administratif d'Athènes, et fourni par le Gouvernement. Ils notent que le Gouvernement omet de se référer à la partie de cet avis où il est considéré que la lettre des articles 218 et 220 semble en soi porter atteinte à la liberté de religion en le mettant en comparaison avec l'article 408 du code de procédure civile.

75. En outre, s'agissant des circonstances de l'espèce, les requérants allèguent qu'ils ont dû à chaque fois déclarer auprès des autorités judiciaires qu'ils n'étaient pas chrétiens orthodoxes ou qu'ils étaient athées ou de confession juive, pour pouvoir faire une affirmation solennelle. De plus, ils ont dû extérioriser leurs sentiments religieux afin de demander la suppression du texte standard « chrétien orthodoxe » qui apparaissait sur les formulaires des procès-verbaux. Enfin, les requérants allèguent que l'article 145 du code de procédure pénale prévoit, certes, la rectification des procès-verbaux en cause. Cependant, cet élément ne peut pas a posteriori remédier au fait qu'ils ont déjà été obligés de révéler leurs convictions religieuses en public ou in camera. En tout état de cause, les requérants notent qu'à certaines reprises, bien qu'ils aient demandé la rectification des procès-verbaux en vertu de l'article 145 du code de procédure pénale, celle-ci n'a jamais eu lieu.

B. *Appréciation de la Cour*

1. *Principes généraux.*

76. La Cour rappelle que, telle que protégée par cette disposition, la liberté de pensée, de conscience et de religion représente l'une des assises d'une « société démocratique » au sens de la Convention. Cette liberté figure, dans sa dimension religieuse, parmi les éléments essentiels de l'identité des croyants et de leur conception de la vie, mais elle est aussi un bien précieux pour les athées, les agnostiques, les sceptiques ou les indifférents. Il y va du pluralisme – chèrement conquis au cours des siècles – qui ne saurait être dissocié de pareille société. Cette liberté implique, notamment, celle d'adhérer ou non à une religion et celle de la pratiquer ou de ne pas la pratiquer (voir, entre autres, Kokkinakis c. Grèce, arrêt du 25 mai 1993, série A n° 260-A, p. 17, § 31, et Buscarini et autres c. Saint-Marin [GC], n° 24645/94, § 34, CEDH 1999-I).

77. Si la liberté de religion relève d'abord du for intérieur, elle implique également celle de manifester sa religion individuellement et en privé, ou de manière collective, en public et dans le cercle de ceux dont on partage la foi. Par ailleurs, la Cour a déjà eu l'occasion de consacrer des droits négatifs au sein de l'article 9 de la Convention, notamment la liberté de ne pas adhérer à une religion et celle de ne pas la pratiquer (voir, dans ce sens, Kokkinakis c. Grèce, et Buscarini et autres c. Saint-Marin, précités).

78. En outre, la liberté de manifester ses convictions religieuses comporte également un aspect négatif, à savoir le droit pour l'individu de ne pas être obligé de manifester sa confession ou ses convictions religieuses et de ne pas être obligé d'agir en sorte qu'on puisse tirer comme conclusion qu'il a - ou n'a pas - de telles convictions. Aux yeux de la Cour, les autorités étatiques n'ont pas le droit d'intervenir dans le domaine de la liberté de conscience de l'individu et de rechercher ses convictions religieuses, ou de l'obliger à manifester ses convictions concernant la divinité. Cela est d'autant plus vrai dans le cas où une personne est obligée d'agir de la sorte dans le but d'exercer certaines fonctions, notamment à l'occasion d'une prestation de serment (voir en ce sens, Alexandridis c. Grèce, n° 19516/06, § 38, CEDH 2008-...).

2. *Application en l'espèce*

a) *Sur l'existence d'une ingérence*

79. La Cour observe d'emblée qu'elle se trouve confrontée à des versions divergentes quant à la manière dont les procédures en cause se sont déroulées devant les instances judiciaires compétentes. En particulier, les requérants affirment qu'à chaque fois le juge compétent les invitait à apposer la main droite sur l'Evangile et à prêter serment. A chaque fois, les requérants devaient l'informer qu'ils n'étaient pas chrétiens orthodoxes et que, pour cette raison, ils souhaitaient faire une affirmation solennelle. Pour sa

part, le Gouvernement s'abstient de confirmer ou d'infirmer la version des faits présentée par les requérants. Il note qu'il ne peut connaître la manière exacte dont les procédures en cause se sont déroulées.

80. La Cour, qui demeure libre de se livrer à sa propre évaluation des faits à la lumière de l'ensemble des documents dont elle dispose (Alexandridis c. Grèce, précité, § 34 ; Ribitsch c. Autriche, 4 décembre 1995, § 32, série A n° 336), note qu'il ressort du dossier que les procès-verbaux soumis par les parties comportent un texte standard, rayé dans la plupart des cas d'espèce, indiquant que la personne qui se présente devant l'organe judiciaire compétent est « chrétien orthodoxe ». De surcroît, dans un certain nombre des procès-verbaux fournis, les requérants sont explicitement mentionnés comme « athées » ou « de confession juive ». Ces éléments donnent à penser que les requérants ont été considérés par principe comme chrétiens orthodoxes et qu'ils dû indiquer, soit en audience soit in camera, qu'ils n'appartenaient pas à cette religion et, à certaines reprises, qu'ils étaient athées ou de confession juive pour procéder à la radiation du texte standard susmentionné (voir en ce sens, Alexandridis c. Grèce, précité, § 39). Par conséquent, la Cour conclut qu'il y a eu en l'espèce une ingérence dans l'exercice, par les requérants, de leur liberté de religion, protégée par l'article 9 de la Convention.

b) Sur la justification et la proportionnalité de l'ingérence

81. Pareille ingérence est contraire à l'article 9 sauf si elle est « prévue par la loi », vise un ou plusieurs des buts légitimes cités au paragraphe 2 de l'article 9 et est « nécessaire dans une société démocratique » pour atteindre ce ou ces buts. La Cour note qu'il n'est pas contesté par les parties que l'ingérence incriminée était « prévue par la loi », à savoir les articles 218 et 220 du code de procédure pénale. En outre, la mesure en cause poursuivait un but légitime au regard de l'article 9 § 2 de la Convention, à savoir la protection de l'ordre et, en particulier, la garantie de la bonne administration de la justice. Les parties ont concentré leur argumentation sur la nécessité de l'ingérence en cause. La Cour se penchera alors sur la question de savoir si l'ingérence litigieuse était proportionnée au but légitime poursuivi.

82. La Cour note d'emblée que la présente affaire a trait à de multiples incidents au cours desquels les requérants ont dû révéler leurs convictions religieuses. Avant de passer à l'appréciation de chaque cas en cause de manière distincte, la Cour estime nécessaire d'examiner le cadre législatif régissant la prestation de serment dans le contexte du procès pénal. Elle observe qu'en ce qui concerne le procès pénal, la procédure de prestation de serment est régie par les articles 218 et 220 du code de procédure pénale. La question qui se pose dans le cas d'espèce, n'est pas donc de savoir si l'obligation faite aux intéressés de choisir entre la prestation de serment et l'affirmation solennelle porte atteinte à l'article 9 de la Convention, comme le Gouvernement le prétend. En revanche, la Cour doit déterminer si les dispositions pertinentes permettent à l'intéressé, à l'instar des requérants, d'opter pour l'affirmation solennelle au lieu de prêter serment, sans que cela entraîne la méconnaissance de l'aspect négatif de sa liberté de religion.

83. La Cour note que l'article 218 du code de procédure pénale dispose que tout témoin est obligé, sous peine de nullité de la procédure, de prêter serment avant d'être entendu par l'organe judiciaire compétent. De plus, ladite disposition décrit explicitement la procédure de prestation de serment : l'intéressé doit apposer la main droite sur l'Evangile et jurer devant Dieu. En outre, l'article 220 du code de procédure pénale prévoit la procédure de prestation de serment pour les non-orthodoxes. D'une part, en ce qui concerne les religions reconnues ou simplement tolérées par l'Etat, l'intéressé peut choisir la forme du serment prévue par sa religion. D'autre part, l'intéressé peut faire une affirmation solennelle, à condition de croire à une religion qui ne permet pas le serment ou de ne croire à aucune religion. Dans ce dernier cas, le second paragraphe de l'article 220 dispose que l'organe judiciaire compétent doit en être convaincu.

84. De l'avis de la Cour, ledit cadre législatif, appliqué par les juridictions internes dans les cas d'espèce, se concilie mal avec les exigences de la liberté de religion, telle qu'elle est garantie par l'article 9 de la Convention. En particulier, il ressort de ce qui précède que l'article 218 du code de procédure pénale crée une présomption, selon laquelle le témoin est chrétien orthodoxe et souhaite prêter le serment religieux (voir, en ce sens, Alexandridis c. Grèce, précité, § 36). Ladite présomption est corroborée en l'espèce par le texte standard des divers procès-verbaux soumis par les requérants dans le cadre des présentes affaires, selon lequel le témoin est considéré en principe être « chrétien orthodoxe » et avoir prêté serment en apposant la main droite sur l'Evangile.

85. L'article 220 du code de procédure pénale, intitulé « prestation de serment des non-orthodoxes », prévoit ainsi les exceptions à la règle posée par l'article 218 du même code. Or, il ressort de la lettre de cette disposition que l'intéressé ne peut pas se soustraire à l'obligation de prêter le serment religieux prévu par l'article 218 en optant simplement pour l'affirmation solennelle. La formulation même de l'article 220 implique la production d'informations plus précises sur ses convictions religieuses pour se

voir soustraire à la présomption de l'article 218. L'intéressé doit soit déclarer au juge pénal, à l'instar de la quatrième requérante, être l'adepte d'une autre religion reconnue ou tolérée par l'Etat, afin de pouvoir prêter le serment religieux prévu par celle-ci, soit révéler qu'il croit à une religion ne permettant pas la prestation de serment pour faire une affirmation solennelle. En outre, il peut être obligé de convaincre le magistrat compétent qu'il ne croit à aucune religion, à l'instar des premier et troisième requérants, lorsque il souhaite faire une affirmation solennelle. Enfin, dans le cas où l'intéressé ne parviendrait pas à convaincre le juge d'instruction ou le tribunal, il apparaît qu'il serait obligé de prêter le serment prévu par l'article 218 du code de procédure pénale. Qui plus est, les articles 218 et 220 du code précité ne prévoient aucune exception pour les témoins qui sont orthodoxes mais pour lesquels prêter le serment prévu par l'article 218 serait contraire à leurs convictions. Dans ce cas aussi, la lettre des articles précités laisse entendre qu'ils seraient obligés de prêter un type de serment en contradiction avec leurs croyances religieuses.

86. L'incompatibilité des dispositions législatives en cause avec l'article 9 de la Convention devient plus évidente si l'on prend en compte deux éléments supplémentaires : en premier lieu, selon l'article 217 du code de procédure pénale, aux fins de vérification de son identité, et avant son audition, le témoin est censé indiquer, parmi d'autres éléments, sa religion. Même si ladite disposition ne concerne pas directement la procédure de prestation de serment, elle est particulièrement pertinente en l'espèce. Il est ainsi établi que tout témoin est, en tout état de cause, en principe obligé de révéler aux organes judiciaires compétents ses convictions religieuses pour pouvoir être auditionné dans le cadre de la procédure pénale.

87. En second lieu, la Cour relève qu'à la différence du code de procédure pénale, l'article 408 du code de procédure civile prévoit que le témoin peut, à son gré et sans condition supplémentaire, choisir entre la prestation de serment religieux et l'affirmation solennelle. Partant, la Cour observe une nette divergence du droit interne entre les procédures civile et pénale quant à la procédure à suivre pour l'audition des témoins ; en effet, dans le cadre de la première et à la différence de la seconde, le législateur a veillé à ce que la révélation des convictions religieuses de l'intéressé ne soit pas nécessaire lors de son audition comme témoin. Cette constatation est confirmée par l'avis du président du Conseil d'administration du tribunal administratif d'Athènes, daté du 8 décembre 2008 et soumis par le Gouvernement. Celui-ci admet que la lettre des articles 218 et 220 du code de procédure pénale semble porter atteinte à la liberté de religion, et que cette violation de la liberté de religion devient plus évidente si l'on compare les articles 218 et 220 du code de procédure pénale avec l'article 408 du code de procédure civile.

88. A la lumière de ce qui précède, la Cour conclut que les dispositions législatives appliquées en l'espèce ont imposé aux requérants la révélation de leurs convictions religieuses afin de faire une affirmation solennelle, ce qui a porté atteinte à leur liberté de religion. La Cour conclut que l'ingérence litigieuse n'était pas justifiée dans son principe ni proportionnée à l'objectif visé. Cette constatation ne rend pas nécessaire l'examen des incidents relatés par les requérants au cas par cas.

Il y a donc eu violation de l'article 9 de la Convention.

89. Eu égard à sa conclusion sur le terrain de ladite disposition, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément ce grief sous l'angle des articles 8 et 14 de la Convention.

(Omissis)

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. Décide de joindre les requêtes ;
2. Joint au fond l'exception du Gouvernement tirée du non-épuisement des voies de recours internes et la rejette ;
3. Déclare les requêtes recevables quant aux griefs tirés des articles 8, 9, 13 et 14 de la Convention portant sur l'obligation des requérants de révéler leurs convictions religieuses lors des procédures de prestation de serment devant des instances judiciaires et sur l'absence de recours au travers duquel ils auraient pu soulever leurs griefs tirés de la prétendue violation de leur liberté de religion, et irrecevables pour le surplus ;
4. Dit qu'il y a eu violation de l'article 13 de la Convention ;
5. Dit qu'il y a eu violation de l'article 9 de la Convention ;
6. Dit qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément le grief tiré des articles 8 et 14 de la Convention ;
7. Dit
 - a) que l'Etat défendeur doit verser conjointement aux requérants, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 15 000 EUR (quinze mille euros) pour dommage moral, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt ;

b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ce montant sera à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

8. Rejette la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

(Omissis)

JEHOVAH'S WITNESSES OF MOSCOW E ALTRI C. RUSSIA⁹⁸
10 giugno 2010 – Sez. I – Ric. 302/02
Pres. Rozakis, Vajić, Kovler, Hajiyeu, Spielmann, Jebens, Nicolaou

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione degli artt. 6.1, 9 e 11; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 14

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(*Omissis*)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

A. The applicants

7. The first applicant is the religious community of Jehovah's Witnesses of Moscow ("the applicant community") established in 1992. The other applicants are members of that community. All of them live in Moscow.

8. The second applicant, Mr Ivan Stepanovich Chaykovskiy, was born in 1955. He has been with the Jehovah's Witnesses since 1977 and is a community elder.

9. The third applicant, Mr Igor Vasilievich Denisov, was born in 1961. He has been a member of the applicant community since 1993.

10. The fourth applicant, Mr Stepan Vasilievich Levitskiy, was born in 1925. He was twice convicted in Soviet times – in 1957 and 1980 – for disseminating Jehovah's Witnesses' religious literature and officially rehabilitated in 1992 as a victim of religious persecution.

11. The fifth applicant, Mr Oleg Nikolaevich Marchenko, was born in 1965. He is a third-generation Jehovah's Witness whose grandparents were exiled to Siberia in 1951 under an order deporting Jehovah's Witnesses.

B. Jehovah's Witnesses in Russia

12. Jehovah's Witnesses have been present in Russia since 1891. They were banned soon after the Russian Revolution in 1917 and persecuted in the Soviet Union.

13. After the USSR Law on Freedom of Conscience and Religious Organisations was enacted in 1990, on 27 March 1991 the RSFSR Ministry of Justice registered the charter of the Administrative Centre of The Religious Organisation of Jehovah's Witnesses in the USSR.

14. On 11 December 1992 the Ministry of Justice of the Russian Federation registered the charter of the Administrative Centre of the Regional Religious Organisation of Jehovah's Witnesses.

15. The applicant community, which is the Moscow branch of the Jehovah's Witnesses, obtained legal-entity status on 30 December 1993 from the Moscow City Justice Department. According to its charter, the purpose of the applicant community was "joint profession and dissemination of [their] faith and carrying on religious activity to proclaim the name of God the Jehovah".

C. Criminal investigations into the Jehovah's Witnesses' activity

16. In 1995 the Committee for the Salvation of Youth from Totalitarian Cults ("the Salvation Committee"), a non-governmental organisation aligned with the Russian Orthodox Church, filed a complaint against the members of the applicant community's management with the Savyolovskiy district prosecutor's office in Moscow. It alleged in particular that Jehovah's Witnesses burdened their followers

⁹⁸ *Fattispecie*: l'organizzazione ricorrente lamentava diverse violazioni per essere stata sciolta e per esserle stata impedita per il futuro ogni attività, in ragione di presunti comportamenti penalmente rilevanti posti in essere a vantaggio della comunità dai suoi appartenenti.

Bibliografia essenziale: LAPI, C., *La difficile posizione giuridica dei Testimoni di Geova in Russia di fronte alla Corte di Strasburgo*, in *St. Ch.*, giugno 2011.

with exorbitant membership dues that put their families in a financially precarious situation and that they incited hatred toward "traditional" religions.

17. On 11 August 1995 the prosecutor's office refused to institute a criminal investigation, finding no breaches of the community's registered charter, the Constitution or other laws. It was also noted that no complaints from private persons or legal entities concerning the activity of the applicant community had been filed.

18. In 1996 the Salvation Committee complained again and the inquiry into the same allegations was reopened. On 21 April 1997 the prosecutor of the Northern District of Moscow discontinued the investigation. Having heard several Jehovah's Witnesses and completed a study of their literature, the prosecutor found that the applicant community did not cause any harm to the health of citizens or their rights and did not incite citizens to refuse to fulfil their civil duties or commit disorderly acts.

19. Following a third complaint by the Salvation Committee, the prosecutor in charge of supervising compliance with laws on inter-ethnic relations in the General Prosecutor's Office ordered the case to be reopened. On 15 September 1997 an investigator with the prosecutor's office of the Northern District of Moscow again discontinued the investigation. She scrutinised in detail the Salvation Committee's allegations concerning the death of a Jehovah's Witness who had refused a blood transfusion and accusations about alienation of family members resulting from their involvement in the religious activity of the applicant community. The investigator established that no harm allegedly caused by the management of the applicant community to other persons could be proven.

20. Following a fourth complaint lodged by the Salvation Committee, the investigation was reopened on 28 November 1997. The complaint was based on the same allegations as the previous ones. On 28 December 1997 the same investigator discontinued the proceedings for the same reasons as those set out in her earlier decision. In particular, she pointed out that "the Committee for the Salvation of Youth's statements are based upon their active hostility towards this particular religious organisation, whose members they [the Committee] deny the mere possibility of exercising their constitutional rights because of their religious beliefs".

21. The Salvation Committee requested a new investigation for the fifth time. The Moscow City prosecutor's office reopened the case and assigned it to another investigator on 20 March 1998.

22. On 13 April 1998 the new investigator, in charge of particularly important cases in the Northern District of Moscow, terminated the criminal proceedings. Her findings in respect of substantially the same allegations were different, however. She found that Jehovah's Witnesses alienated their followers from their families, intimidated believers and controlled their mind, as well as inciting them to civil disobedience and religious discord. The investigator pointed out that the community acted in breach of Russian and international laws, but that no criminal offence could be established. Accordingly, she discontinued the criminal case but recommended that the prosecutor of the Northern District of Moscow lodge a civil action for the applicant community to be dissolved and its activity banned.

D. First set of civil dissolution proceedings against the applicant community

23. On 20 April 1998 the prosecutor of the Northern Administrative District of Moscow filed a civil action for the applicant community to be dissolved and its activity banned. The prosecutor's charges against the applicant community were: (i) incitement to religious discord; (ii) coercion into destroying the family; (iii) encouragement of suicide or refusal on religious grounds of medical assistance to persons in life- or health-threatening conditions; (iv) infringement of rights and freedoms of citizens; and (v) luring teenagers and minors into the religious organisation.

24. On 29 September 1998 hearings before the Golovinskiy District Court of Moscow began. The presiding judge admitted several new witnesses for the prosecution and allowed the Salvation Committee to take part in the proceedings as a third party on the ground that it "defends the rights of citizens", overruling an objection by the defence.

25. On 18 November 1998 the hearing was adjourned to February 1999 because the prosecutor was not ready.

26. On 15 January 1999 the prosecutor filed a supplementary action based on the same allegations and corroborated by references to quotations from the religious literature of Jehovah's Witnesses.

27. On 9 February 1999 the proceedings resumed. The judge reversed her previous decision and, on a request by the defence, removed the Salvation Committee as third party in the case. The court proceeded to hear witnesses and experts.

28. On 12 March 1999 the court stayed the proceedings. The judge found that contradictions between the expert opinions submitted by the parties could not be resolved and ordered a new expert study of the applicant community's religious beliefs. The court appointed five experts – two in religious studies, two in linguistics and one in psychology – and asked them whether the literature or materials of Jehovah's Witnesses contained indications of incitement to religious discord, coercion into destroying the

family or infringements of the rights and freedoms of others. The source material for the study included two volumes of evidence in the civil case, literature and documents of Jehovah's Witnesses, and the Synodal translation of the Bible.

29. On 4 October 2000 the five-expert composite study was completed. On 9 February 2001 the proceedings resumed and on 23 February 2001 the District Court gave judgment.

30. The Golovinskiy District Court heard over forty witnesses and experts and examined religious literature and documents. It scrutinised the experts' report and took their oral testimony. A fifteen-page report by four experts endorsed the prosecutor's allegations, while the fifth expert dissented in a refutation of 139 pages. The court noted that he was the only expert who had ever observed "how Jehovah's Witnesses carry out their preaching work in different countries", while the four other experts "confirmed that they did not examine anyone belonging to the indicated group [Jehovah's Witnesses or potential members of Jehovah's Witnesses]". As to the four experts' conclusions, the court also stated:

"However, not one of the experts, including ... [the] psychologist, could explain to the court on the basis of what objective information or research they came to this conclusion regarding the influence of the literature of Jehovah's Witnesses on people's perceptions.

It is simply the experts' appraisal of this particular religious organisation and is not supported by any actual facts showing incitement to religious discord, infringements of the personality and rights and freedoms of citizens, etc."

31. The District Court also referred to the conclusions of an expert examination of 15 April 1999 performed by the Expert Council for State Expert Examinations in Religious Studies at the Ministry of Justice. The examination, which was carried out at the request of the Ministry of Justice for the purpose of granting re-registration to the Administrative Centre of the Jehovah's Witnesses in Russia, found, with certain minor reservations concerning blood transfusion, that Jehovah's Witnesses' teachings inflicted no harm on citizens. The District Court also had regard to the fact that in 1998-2000 over 350 religious entities of Jehovah's Witnesses had obtained State registration in other Russian regions.

32. The District Court assessed the allegations advanced by the prosecutor and found that none of them had been based on any objectively verifiable facts. The court's examination of testimony by the prosecutor's witnesses who spoke in support of the allegation of coercion into destroying the family established that "the testimonies simply show the stand relatives take when a member of their family becomes a Jehovah's Witness and when it is unacceptable from the relatives' standpoint".

33. The District Court determined that the other allegations were likewise unfounded:

"Facts indicating deliberate incitement to religious discord, discrimination, hostility or violence, coercion into destroying the family, infringements of the personality and rights and freedoms of citizens ... were not adduced by the prosecutor or established by the court...

...[T]he court came to the conclusion that there is no basis for the dissolution and banning of the activity of the religious community of Jehovah's Witnesses in Moscow, since it has not been established that this community in Moscow violates the Russian Constitution or Russian laws, incites religious discord, coerces members into destroying the family, infringes the personality or rights or freedoms of citizens, encourages [others] to commit suicide or to refuse medical care for individuals who are in a life-or health-threatening condition for religious reasons."

34. On an appeal by the prosecutor, on 30 May 2001 the Moscow City Court quashed the judgment of 23 February 2001 and remitted the claim for a fresh examination by a different bench. The City Court held that the District Court had not properly assessed the circumstances of the case and that it should have ordered a new expert study in order to elucidate differences between the existing expert opinions.

E. Attempts to obtain re-registration of the applicant community

35. On 1 October 1997 a new Law on Freedom of Conscience and Religious Associations ("the Religions Act") entered into force. It required all religious associations that had previously been granted legal-entity status to bring their articles of association into conformity with the Act and obtain re-registration from the competent Justice Department.

36. On 29 April 1999 the Ministry of Justice of the Russian Federation re-registered the Administrative Centre of the Religious Organisation of Jehovah's Witnesses in Russia as a centralised religious organisation.

37. On 20 October 1999 the first application for re-registration of the applicant community was lodged with the Moscow Justice Department. On 17 November 1999 the Moscow Justice Department refused to examine the application on the ground that some documents were missing, without specifying which documents these were.

38. On 7 December 1999 and 29 May 2000 a second and third application for re-registration were filed, both of which were rejected by the Moscow Justice Department on the same ground.

39. On 16 October 2000 the second applicant, Mr Chaykovskiy, sent a written enquiry to the Moscow Justice Department asking which documents were missing. On the same day he brought an action against the Moscow Justice Department before the Presnenskiy District Court of Moscow, seeking a court order to oblige the Moscow Justice Department to consider the third application. The court set a hearing date for 22 November 2000 and requested the Moscow Justice Department to provide a response by 23 October 2000.

40. On 23 October 2000 the deputy head of the Moscow Justice Department informed the applicant community that it had failed to submit the original charter and registration certificate of 1993. He also informed the applicants that he was under no legal obligation to specify the missing documents.

41. On 25 October 2000 the applicants filed a fourth application, which included the original charter and registration certificate. On 24 November 2000 the Moscow Justice Department issued the first formal refusal of re-registration. It referred to two allegedly incorrect wordings in the submitted documents: the Moscow community had "adopted", rather than "approved" its charter and the organisation had indicated its "legal address" only, but no "location".

42. On 12 December 2000 the fifth application was filed, in which the two required wordings were used. This was the last application because on 31 December 2000 the time-limit for submitting applications for re-registration expired.

43. On 12 January 2001 the Moscow Justice Department issued the second formal refusal of re-registration, in respect of the fifth application. It based its decision on the fact that the proceedings to have the applicant community dissolved and its activity banned were pending before the Golovinskiy District Court of Moscow.

44. On 11 January 2001 the fifth applicant, Mr Marchenko, as an individual and founding member of the Moscow community, filed a complaint with the Kuzminskiy District Court of Moscow against the Moscow Justice Department's first refusal of 24 November 2000. The court stayed the proceedings pending a decision of the Presnenskiy District Court.

45. On 11 April 2001 the third applicant, Mr Denisov, filed a complaint with the Butyrskiy District Court of Moscow against the Moscow Justice Department's second refusal of 12 January 2001. The court asked for official information from the Golovinskiy District Court about the proceedings to dissolve the applicant community.

46. On 14 September 2001 the Kuzminskiy District Court of Moscow dismissed the fifth applicant's complaints, finding that the refusal of re-registration restricted only the rights of the Moscow community, and not those of the fifth applicant himself. On 10 December 2001 the Moscow City Court upheld the judgment on appeal.

47. On 12 October 2001 the Butyrskiy District Court of Moscow dismissed the third applicant's claim. The court held that, pursuant to section 27 § 3 of the Religions Act, re-registration could not be granted to organisations that might be liquidated or banned pursuant to section 14 of the Religions Act. The court added that the third applicant's religious rights were not restricted by the refusal, which had only entailed legal consequences for the Moscow community as a legal entity. On 20 February 2002 the Moscow City Court upheld the judgment on appeal.

48. On 16 August 2002 the Presnenskiy District Court of Moscow allowed the action in part. The court found that the Moscow Justice Department had wrongly requested the original documents, copies of which had been available on file. It held that the Moscow Justice Department's reference to ongoing proceedings before the Golovinskiy District Court was inadmissible because it had first invoked this argument before the court and had never referred to it as a ground for its earlier refusals. The court declared the Moscow Justice Department's refusals unlawful but did not order re-registration of the applicant community on the ground that new application forms for religious organisations had been introduced and that the applicant community had to submit a fresh application for registration.

49. On an appeal by the applicant community, on 2 December 2002 the Moscow City Court upheld the decision of 16 August 2002. It decided that the application for registration could not be processed, not only because of the newly introduced application forms, but also with regard to the ongoing proceedings in the Golovinskiy District Court.

F. The second set of dissolution proceedings against the applicant community

50. On 30 October 2001 a new round of proceedings began in the Golovinskiy District Court under a new presiding judge. On 9 November 2001 the hearing was adjourned.

51. Following the adjournment, the community of Jehovah's Witnesses in Moscow collected 10,015 signatures on a petition to protest against the prosecutor's claim that she was protecting the rights of the community members. Copies of the petition were sent to the District Court, the President, and the Prosecutor General of the Russian Federation.

52. On an unspecified date in 2001 the District Court ordered a new composite psycho-linguistic expert study of the applicant community's literature and teachings. The proceedings were stayed pending its completion.

53. On 22 January 2004 the composite study was completed and its findings made available to the court.

54. Following several oral hearings, on 26 March 2004 the Golovinskiy District Court of Moscow decided to uphold the prosecution's claim, to dissolve the applicant community and to impose a permanent ban on its activities.

55. The District Court found the applicant community responsible for luring minors into religious associations against their will and without the consent of their parents (section 3 § 5 of the Religions Act) and for coercing persons into destroying the family, infringing the personality, rights and freedoms of citizens; inflicting harm on the health of citizens; encouraging suicide or refusing on religious grounds medical assistance to persons in life- or health-threatening conditions; and inciting citizens to refuse to fulfil their civil duties (section 14 § 2). However, the court found the applicant community not liable for extremist activity in the form of inciting religious discord with calls for violent acts (section 14 § 2). Likewise, it found unproven the allegation that the applicant community had collected contributions from its members for its benefit.

56. Regarding the allegation of “coercion into destroying the family,” the District Court relied on the statements by seven family members of Jehovah's Witnesses – five of which were members of the Salvation Committee – who had been unhappy about their relatives' abidance by the religious norms, their active involvement in the applicant community and their estrangement from non-religious family members. Thus, one husband had blamed the applicant community for the collapse of his family life, claiming that since “his wife [had] joined the Jehovah's Witnesses, she fulfil[led] all their orders, [he] c[ould] not discuss anything with her, or even watch TV with her because of her comments on everybody, including the leadership of the country and the Orthodox Church”. Other witnesses complained that their adult children or, in one case, the daughter-in-law had spent less time caring for elderly relatives because they had been constantly busy within the community. The District Court further relied on the majority opinion of the expert study of 4 October 2000 which determined that “the texts of Jehovah's Witnesses do not contain direct coercion into destroying the family but apply and propose for application direct psychological pressure which risks causing the destruction of families”. Assessing the opinion by the dissenting expert and the findings of the new study of 22 January 2004, which found no coercion into destroying the family, the District Court considered that these experts had limited the scope of their inquiry to publicly available literature of Jehovah's Witnesses and had not analysed the “actual activity of the Moscow community” or implementation of the religious commandments and recommendations “in real life” and their influence on family relations. The District Court rejected statements by the witnesses for the defence who had Jehovah's Witnesses in their families and the conclusions of a sociological study of 995 community members, randomly selected, conducted by the Department of Family Sociology at the Moscow State University on the ground that it had been based on the lists of respondents supplied by the community itself and failed to “report a single instance of an internal family confrontation which objectively existed”.

57. As to the charge of infringement of the personality, rights and freedoms of citizens, the District Court firstly found a violation of the right to privacy in that the applicant community determined the place and nature of work of its members, recommended that they engage in part-time employment so as to have time for preaching, prohibited them from celebrating holidays or birthdays, and required them to preach door to door, thus also invading other people's privacy. As evidence of attempts to interfere with other people's private life, the District Court referred to the criminal conviction of a Mr K. for beating a female community member who had offered religious literature to his wife at their home. Moreover, in the District Court's view, the applicant community violated its members' right to a free choice of occupation as it recommended that they engage in part-time employment and provided applications for voluntary service at Bethel, the community centre near St Petersburg, where they only received a monthly living allowance and no salary.

58. The District Court found a violation of the constitutional guarantee of equality between parents in relation to the upbringing and education of children (Article 38 of the Constitution) because some parents involved their children in the religious activity of the applicant community without the permission of the other parent, a non-member of the community. It relied on the fact that there were pending custody disputes between parents in Moscow courts where religious education had been in issue. It noted that where a Witness parent had been represented in the custody dispute by a community-retained lawyer, this amounted to “a manifestation of interest in the outcome of the cases of the community itself and an interference with the family and private affairs of its members”. The District Court also relied on the opinions of three psychiatrist witnesses for the prosecution who stated that “the literal following of the

Bible principles, as practised by Jehovah's Witnesses, restricted the person's independent thinking ... and arrested psychological development". In their view, a child who did not celebrate holidays would become "a social outcast" and the community's teachings "hindered the development of patriotic feelings and love for the Motherland".

59. The District Court found that the applicant community violated the right to freedom to choose one's religion by resorting to active proselytising and "mind control". According to the prosecution experts, Jehovah's Witnesses were set apart from traditional religions because of the "theocratic hierarchy of the community", "their striving to integrate families into the life of a totalitarian non-secular collective" and "military-like discipline in domestic life". The District Court accepted the opinions of the prosecution experts and rejected the contrary conclusion in the expert study that the defence expert psychiatrist had conducted of 113 community members on the grounds that "participants had been selected from lists supplied by the organisations" and that the study "only concerned the community members whereas their relatives had not been examined". The District Court also considered that the petitions signed by the community members in its support had been "evidence of the pressure that the community exercised on its members".

60. Ruling on the charge of "encouragement of suicide or the refusal of medical assistance on religious grounds", the District Court found that under the influence of the applicant community its members had refused transfusions of blood and/or blood components even in difficult or life-threatening circumstances. That finding was based on the following evidence: the prohibition on blood transfusion contained in the literature of the applicant community, the "No Blood" card distributed within the community for the benefit of its members, testimonies by community members who confirmed carrying such cards, the existence of the Hospital Liaison Committee with the applicant community, and stories of patients who had refused a blood transfusion on religious grounds and whose refusal had been noted in their medical records. The District Court also had regard to a letter from the Moscow Health Protection Department that listed a number of instances in which patients had refused blood transfusions for themselves and, in one case, in respect of a newborn child. Even though the medical outcome of those cases was not specified, the District Court held that the proven fact of damage to the health of at least one individual was a sufficient ground for terminating the activities of the Moscow community. It further noted the opinions of medical experts who clarified that bloodless surgery was a prospective trend in medicine but that in case of certain diseases the transfusion of blood or its components was still indispensable. Finally, in the District Court's view, the "No Blood" card contravened the patient's right to take medical decisions for himself by delegating that right – in the eventuality of his being unconscious – to his fellow believers.

61. As to harming the health of citizens, the District Court found that, in addition to the prohibition on blood transfusion, the activities of the applicant community had had a "negative influence on the mental state and mental health of the followers". This assessment rested on opinions of non-Witness family members who testified that they had seen "sudden and negatives changes of personality" in their relatives who had joined the applicant community and that many participants at religious meetings of Jehovah's Witnesses had "cried" and had complained thereafter "about colossal emotional exhaustion".

62. As to luring minors into the religious association, the District Court found, on the basis of statements by two non-Witness parents, that where a Witness parent involved the child in the activities of the applicant community, there was an encroachment on the child's freedom of conscience and the joint right of parents to participate in the child's upbringing.

63. Finally, the District Court found that the applicant community's literature incited citizens to "refuse to fulfil their civil duties." This included refusal to serve in the army and to perform alternative service and promotion of "a disrespectful attitude towards State emblems – the flag and the national anthem", as well as a prohibition on celebrating State holidays.

64. The District Court held that the interference with the applicant community's rights was justified, prescribed by law and pursued a legitimate aim because the applicant community had "violated rights and freedoms of citizens, and its activity led to the destruction of families, encroachments on the fundamental rights and freedoms of citizens and calls to refuse to perform duties to society... Taking into account that the [applicant] community violated constitutional rights and freedoms of citizens, the contemplated restriction on its rights and termination of its activity is justified and proportionate to the constitutionally significant aims".

65. The applicant community was ordered to bear the costs of the expert studies of 4 October 2000 and 22 January 2004 and to pay costs of 102,000 Russian roubles to the State.

66. The applicant community appealed, claiming, in particular, that the interference with its right to freedom of religion was not justified from the standpoint of Articles 9 and 11 of the Convention. It also invoked Articles 6, 10, 14 and 17 of the Convention.

67. On 16 June 2004 the Moscow City Court dismissed the applicants' appeal in a summary fashion and upheld the judgment of the Golovinskiy District Court, endorsing its reasons.

G. "No Blood" card

68. The "No Blood" card referred to in the proceedings is a pre-printed foldable card that bears the words "No Blood" in capital letters on the front page and empty fields to be filled out concerning the person(s) to be contacted in case of emergency and the holder's allergies, diseases and medicine(s). The text inside the card reads as follows:

"MEDICAL DIRECTIVE / RELEASE FROM LIABILITY

I, [name], have filled out this directive as an official statement of my will. The instructions contained therein reflect my firm and conscious decision.

I direct that under no circumstances – even if doctors consider it necessary to save my life or health – shall any blood transfusion be performed on me ... I consent to the use of blood substitutes, hemodiluting solutions... or bloodless methods of treatment.

By this legal directive I exercise my right to consent to medical treatment or refuse it in accordance with my principles and convictions. I am a Jehovah's Witness and issue this directive in pursuance of the Biblical precepts...

I release doctors, anaesthetists, hospital and medical personnel from liability for any consequences of my refusal of blood provided that I have been given full alternative qualified medical assistance.

Should I be unconscious, the person listed on the reverse side of the card [emergency contacts] may represent me before others, acting in accordance with this directive.

[Date, signature, address, phone number, and signatures of two witnesses]."

(Omissis)

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLES 9 AND 11 OF THE CONVENTION ON ACCOUNT OF DISSOLUTION OF THE APPLICANT COMMUNITY

(Omissis)

A. Submissions by the parties

1. The applicants

92. The applicants submitted that there had been no credible or reliable evidence supporting the adverse findings made by the Russian courts against the applicant community. All of the findings had been based solely on an assessment of Jehovah's Witnesses' literature and there had been no indication that any community members had been forced or prevailed upon to act in a specific way. The literature all emanated from the same general headquarters of Jehovah's Witnesses and was distributed worldwide to over 200 countries – including forty-five Council of Europe member States – in 150 local languages, while maintaining the same content. However, there had not been any conviction based on that literature in Russia or in any jurisdiction with similar law. No specific "actions" of the applicant community had been discussed during the trial; on the other hand, no less than fourteen complete court days had been devoted exclusively to discussion of the Holy Scriptures and the court-ordered psycho-linguistic study contained references to no fewer than 205 scriptural questions, many of which had been read and discussed while evidence was being heard.

93. The applicants claimed that the dissolution of the applicant community had not been "prescribed by law" because the relevant provisions of the Religions Act had been imprecise and unforeseeable in their application. It had not pursued a legitimate aim or met a pressing social need, but rather fulfilled the interests of the Russian Orthodox Church and its Salvation Committee. Furthermore, the total ban and dissolution of a group of Christians holding and practising their beliefs in Moscow had been disproportionate to any alleged risk inherent in their literature, unsupported as it had been by any "actions" or "activities" of the applicants.

94. Finally, the applicants pointed out that the banning of the applicant community had had numerous adverse consequences for its members. They had been assaulted and beaten in the course of their Christian ministry without any redress from the authorities; they had stood in the street in the rain after being locked out of premises which they had rented to hold a Christian assembly; and they had resorted to meeting in the forest because the use of the assembly hall had no longer been possible. Since the Moscow community had been stripped of its legal-entity status, it had been prevented from

constructing or renting places of worship and from acquiring, importing or disseminating religious literature, etc.

2. The Government

95. The Government submitted that the Russian courts had reached the justified conclusion that the applicant community had breached the fundamental rights and freedoms of Russian citizens, and that its activity had led to the disintegration of families and had been connected with calls for refusal to fulfil civic duties, such as military or alternative civilian service. They had also established that the applicant community had negatively influenced the mental health of individuals, recommended that they engage in part-time employment and prohibited them from celebrating State holidays and birthdays. Minors and teenagers had been involved in preaching without the consent of the other, non-Jehovah's Witness parent and without regard for their own views and opinions. The refusal of blood transfusion on religious grounds had led to grave consequences, such as the deterioration of health and the impossibility for doctors to render medical assistance. Finally, the literature disseminated by the applicant community had contained views and ideas that undermined respect for other religions.

96. In the Government's submission, what set Jehovah's Witnesses apart from "traditional religions" was the "salient theocratic hierarchy" of the community, "mindless submission" of individual members, aspiration to integrating families into the life of a "totalitarian non-secular collective" and "paramilitary discipline". However, the Government maintained that in the framework of the dissolution proceedings the courts had not assessed the creed or views of Jehovah's Witnesses but merely examined whether or not the applicant community as a legal entity had acted in compliance with Russian laws and with respect for the rights and freedoms of others.

97. The Government claimed that the interference in the form of dissolution of the applicant community had been justified, prescribed by law and had also pursued a legitimate aim. They referred to the Court's position to the effect that the State was "entitled to verify whether a movement or association carries on, ostensibly in pursuit of religious aims, activities which are harmful to the population" (*Manoussakis and Others v. Greece*, 26 September 1996, § 40, Reports 1996-IV) and also "may legitimately consider it necessary to take measures aimed at repressing certain forms of conduct... judged incompatible with respect for the freedom of thought, conscience and religion of others" (*Otto-Preminger-Institut v. Austria*, 20 September 1994, § 47, Series A no. 295-A).

B. Admissibility

98. The Court notes that this complaint is not manifestly ill-founded within the meaning of Article 35 § 3 of the Convention. It further notes that it is not inadmissible on any other grounds. It must therefore be declared admissible.

C. Merits

1. General principles

99. The Court refers to its settled case-law to the effect that, as enshrined in Article 9, freedom of thought, conscience and religion is one of the foundations of a "democratic society" within the meaning of the Convention. It is, in its religious dimension, one of the most vital elements that go to make up the identity of believers and their conception of life, but it is also a precious asset for atheists, agnostics, sceptics and the unconcerned. The pluralism indissociable from a democratic society, which has been dearly won over the centuries, depends on it (see *Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova*, no. 45701/99, § 114, ECHR 2001-XII). While religious freedom is primarily a matter of individual conscience, it also implies, *inter alia*, freedom to "manifest [one's] religion" alone and in private or in community with others, in public and within the circle of those whose faith one shares. Since religious communities traditionally exist in the form of organised structures, Article 9 must be interpreted in the light of Article 11 of the Convention, which safeguards associative life against unjustified State interference. Seen in that perspective, the right of believers to freedom of religion, which includes the right to manifest one's religion in community with others, encompasses the expectation that believers will be allowed to associate freely, without arbitrary State intervention. Indeed, the autonomous existence of religious communities is indispensable for pluralism in a democratic society and is thus an issue at the very heart of the protection which Article 9 affords. The State's duty of neutrality and impartiality, as defined in the Court's case-law, is incompatible with any power on the State's part to assess the legitimacy of religious beliefs (see *Metropolitan Church of Bessarabia*, cited above, §§ 118 and 123, and *Hasan and Chaush v. Bulgaria* [GC], no. 30985/96, § 62, ECHR 2000-XI).

100. The Court further reiterates that the right to form an association is an inherent part of the right set forth in Article 11. That citizens should be able to form a legal entity in order to act collectively in a field of mutual interest is one of the most important aspects of the right to freedom of association, without which that right would be deprived of any meaning. The way in which national legislation enshrines this freedom and its practical application by the authorities reveal the state of democracy in the country concerned. Certainly States have a right to satisfy themselves that an association's aim and activities are in conformity with the rules laid down in legislation, but they must do so in a manner compatible with their obligations under the Convention and subject to review by the Convention institutions (see *Sidiropoulos and Others v. Greece*, judgment of 10 July 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-IV, § 40). The State's power to protect its institutions and citizens from associations that might jeopardise them must be used sparingly, as exceptions to the rule of freedom of association are to be construed strictly and only convincing and compelling reasons can justify restrictions on that freedom. Any interference must correspond to a "pressing social need"; thus, the notion "necessary" does not have the flexibility of such expressions as "useful" or "desirable" (see *Gorzelik and Others v. Poland* [GC], no. 44158/98, §§ 94-95, 17 February 2004, with further references).

2. Existence of an interference

101. The Court refers to its constant case-law to the effect that a refusal by the domestic authorities to grant legal-entity status to an association of individuals, religious or otherwise, amounts to an interference with the exercise of the right to freedom of association (see *Gorzelik and Others*, cited above, § 52 et passim, ECHR 2004-I, and *Sidiropoulos and Others*, cited above, § 31 et passim). The authorities' refusal to register a group or their decision to dissolve it have been found by the Court to affect directly both the group itself and also its presidents, founders or individual members (see *Association of Citizens Radko and Paunkovski v. "the former Yugoslav Republic of Macedonia"*, no. 74651/01, § 53, ECHR 2009-... (extracts); *The United Macedonian Organisation Ilinden and Others v. Bulgaria*, no. 59491/00, § 53, 19 January 2006; *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) and Ungureanu v. Romania*, no. 46626/99, § 27, 3 February 2005; and *APEH Üldözötteinek Szövetsége and Others v. Hungary* (dec.), no. 32367/96, 31 August 1999). Where the organisation of a religious community was at issue, a refusal to recognise it as a legal entity has also been found to constitute an interference with the right to freedom of religion under Article 9 of the Convention, as exercised by both the community itself and its individual members (see *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others*, §§ 79-80, and *Metropolitan Church of Bessarabia and Others*, § 105, both cited above). The same approach was applicable in the situation where a previously existing association has been dissolved by a decision of the domestic authorities (see *Association of Citizens Radko and Paunkovski*, cited above, and *Tüm Haber Sen and Çınar v. Turkey*, no. 28602/95, §§ 30-32, ECHR 2006-II, and *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* [GC], nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98, § 50, ECHR 2003-II).

102. The decision by the Russian courts to dissolve the applicant community and to ban its activities had the effect of stripping it of legal personality and prohibiting it from exercising the rights associated with legal-entity status, such as the rights to own or rent property, to maintain bank accounts, to hire employees, and to ensure judicial protection of the community, its members and its assets (see paragraph 79 above), which, as the Court has consistently held, are essential for exercising the right to manifest one's religion (see *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others*, § 66 in fine, and *Metropolitan Church of Bessarabia and Others*, § 118, both cited above, and also *Koretskyy and Others v. Ukraine*, no. 40269/02, § 40, 3 April 2008, and *Canea Catholic Church v. Greece*, 16 December 1997, §§ 30 and 40-41, Reports 1997-VIII). Moreover, in addition to the above-mentioned rights normally associated with legal-entity status, the Russian Religions Act reserved a panoply of rights to registered religious organisations and explicitly excluded the possibility of such rights being exercised by either non-registered religious groups or non-religious legal entities (see paragraphs 79 and 80 above). The exclusive rights of religious organisations included, in particular, such fundamental aspects of religious practice as the right to establish places of worship, the right to hold religious services in places accessible to the public, the right to produce, obtain and distribute religious literature, the right to create educational institutions, and the right to maintain contacts for international exchanges and conferences.

103. It follows that, as a result of the Russian courts' decisions, the applicant community ceased to exist as a registered religious organisation and that the individual applicants, being its members, were divested of the right to manifest their religion in community with others and to carry on the activities which are indispensable elements of their religious practice. The Court finds that this amounted to an interference with the applicants' rights under Article 9 of the Convention interpreted in the light of Article 11.

3. Justification for the interference

104. Such an interference will constitute a breach of Articles 9 and 11 unless it was “prescribed by law”, pursued one or more of the legitimate aims set out in paragraph 2 of that provision and was “necessary in a democratic society” for the achievement of those aims (see *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* [GC], nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98, § 51, ECHR 2003-II).

(a) Whether the interference was “prescribed by law”

105. The interference with the applicants' rights, which resulted from the dissolution of the applicant community and banning of its activities, was based on the provisions of section 14 of the Religions Act and effected through judicial decisions given by the Russian courts. Accordingly, the Court is prepared to accept that it was prescribed by law.

(b) Whether the interference pursued a legitimate aim

106. According to the judgments of the Russian courts, the dissolution of the applicant community and banning of its activities was necessary to prevent it from breaching the rights of others, inflicting harm on its members, damaging their health and impinging on the well-being of children.

107. The Court reiterates that States are entitled to verify whether a movement or association carries on, ostensibly in pursuit of religious aims, activities which are harmful to the population or to public safety (see *Metropolitan Church of Bessarabia and Others*, cited above, § 113, and *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, nos. 29221/95 and 29225/95, § 84, ECHR 2001-IX). Having regard to the findings of the domestic courts, the Court considers that the interference pursued the legitimate aim of the protection of health and the rights of others which is listed in the second paragraph of Articles 9 and 11.

(c) Whether the interference was “necessary in a democratic society”

108. The Court reiterates that the exceptions to the rights of freedom of religion and association are to be construed strictly and that only convincing and compelling reasons can justify restrictions on these rights. When the Court carries out its scrutiny, its task is not to substitute its own view for that of the relevant national authorities but rather to review the decisions they delivered in the exercise of their discretion. This does not mean that it has to confine itself to ascertaining whether the respondent State exercised its discretion reasonably, carefully and in good faith; it must look at the interference complained of in the light of the case as a whole and determine whether it was “proportionate to the legitimate aim pursued” and whether the reasons adduced by the national authorities to justify it are “relevant and sufficient”. In so doing, the Court has to satisfy itself that the national authorities applied standards which were in conformity with the principles embodied in the Convention and, moreover, that they based their decisions on an acceptable assessment of the relevant facts (see *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, 30 January 1998, § 47, Reports 1998-I, and *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) and Ungureanu*, cited above, § 49).

(i) On coercion into destroying the family

109. The first ground for banning the applicant community was the charge that it had forced the families of its members to break up. Witnesses for the prosecution had attributed to the applicant community a deterioration of their relationships with their relatives who had become community members, lived by the tenets of the Witnesses' faith, abstained from celebrating public and private holidays, and spent much of their free time within the community and with fellow believers. An extensive study of almost a thousand Witnesses families prepared by the defence had been rejected by the District Court on the ground that it had not reported any rifts in the Witnesses families which, in the District Court's view, must have “objectively existed”.

110. The Court observes at the outset that the term “coercion” in its ordinary meaning implies an action directed at making an individual do something against his or her will by using force or intimidation to achieve compliance. The domestic courts did not give examples of any forceful or threatening action on the part of the applicant community calculated to break the families of its members apart. There was nothing to indicate that the applicant community had made any demands on its members as a condition for continuing their family relationship or, vice versa, that it had imposed any kind of condition or made

any demands on non-Witness members of the families of its followers under threat of breaking up their family relationship. In fact, the prosecution experts acknowledged that the texts of Jehovah's Witnesses did not contain "direct coercion into destroying the family". Although they opined that "direct psychological pressure" applied by the community carried with it the risk of family break-ups, they were unable to identify any victims of the alleged psychological pressure.

111. It further appears from the testimonies by witnesses that what was taken by the Russian courts to constitute "coercion into destroying the family" was the frustration that non-Witness family members experienced as a consequence of disagreements over the manner in which their Witness relatives decided to organise their lives in accordance with the religious precepts, and their increasing isolation resulting from having been left outside the life of the community to which their Witness relatives adhered. It is a known fact that a religious way of life requires from its followers both abidance by religious rules and self-dedication to religious work that can take up a significant portion of the believer's time and sometimes assume such extreme forms as monasticism, which is common to many Christian denominations and, to a lesser extent, also to Buddhism and Hinduism. Nevertheless, as long as self-dedication to religious matters is the product of the believer's independent and free decision and however unhappy his or her family members may be about that decision, the ensuing estrangement cannot be taken to mean that the religion caused the break-up in the family. Quite often, the opposite is true: it is the resistance and unwillingness of non-religious family members to accept and to respect their religious relative's freedom to manifest and practise his or her religion that is the source of conflict. It is true that friction often exists in marriages where the spouses belong to different religious denominations or one of the spouses is a non-believer. However, this situation is common to all mixed-belief marriages and Jehovah's Witnesses are no exception.

112. The Court is not satisfied that the findings of the domestic courts were substantiated. The District Court was able to identify only six instances of family conflicts in the families of seven witnesses, five of whom were members of the Salvation Committee, an interested party in the case. However, given that the Moscow community was some ten thousand members strong, their personal stories could not furnish a reasonable basis for the finding that the Witnesses teachings had been the cause of an increased number of conflicts in Witnesses families. Such a finding could be reasonably grounded, for example, on a statistical comparison between the number of broken families of non-religious people, the number of broken families of traditional – for example, Orthodox Christian – believers, and the number of broken Jehovah's Witnesses families. Only if the latter was significantly higher than the former ones would this prove a causal link between Jehovah's Witnesses' teachings and family break-ups. The domestic courts did not attempt to carry out such a comparison.

113. Finally, the study prepared by the defence of the family life of almost a thousand community members was rejected for reasons that do not appear relevant or sufficient to the Court. Firstly, since the study was intended to cover families in which at least one person was a member of the applicant community, making the selection of respondents from the list of the community members was the only way to proceed. The risk of bias was eliminated by means of random selection of study participants. Secondly, the absence of reported family conflicts could not, in itself, vitiate the quality of the study or make it unreliable. However, the rejection of the study on that ground attested to the District Court's preconceived idea that such conflicts were inevitable in Jehovah's Witnesses families and revealed a bias in its assessment of the evidence.

114. In the light of the above considerations, the Court finds that the charge that Jehovah's Witnesses forced family break-ups was not borne out and that the findings of the domestic courts were not grounded on an acceptable assessment of relevant facts.

(ii) Infringement of the personality, rights and freedoms of citizens

115. According to the findings of the Russian courts, the applicant community committed multiple breaches of various rights and freedoms of Russian citizens, including the constitutional rights to privacy and to choice of religion, the right of parents to educate their children, children's right to rest, leisure and participation in recreational activities, the right to choose one's occupation, etc. The Court will now examine each group of alleged violations in turn.

(a) Alleged infringement of the right of community members to respect for their private life and their right to free choice of occupation

116. Firstly, the domestic courts considered that the following aspects of the applicant community's life violated the constitutional right of its members to inviolability of their private life and the right to choice of occupation:

- determination of the place and nature of employment;

- preference for part-time work that allows time to preach;
- unpaid work at the Bethel community centre in St Petersburg;
- regulation of leisure activities;
- ban on celebrating holidays and birthdays;
- mandatory missionary activity and “door-to-door” preaching.

117. The Court reiterates that “private life” is a broad term encompassing the sphere of personal autonomy within which everyone can freely pursue the development and fulfilment of his or her personality and to establish and develop relationships with other persons and the outside world. It also extends further, comprising activities of a professional or business nature since it is, after all, in the course of their working lives that the majority of people have a significant, if not the greatest, opportunity of developing relationships with the outside world (see *Evans v. the United Kingdom* [GC], no. 6339/05, § 71, ECHR 2007-IV; *Sidabras and Džiautas v. Lithuania*, nos. 55480/00 and 59330/00, §§ 42-50, ECHR 2004-VIII; and *Niemietz v. Germany*, 16 December 1992, § 29, Series A no. 251-B). In the light of these principles, the decisions of Jehovah's Witnesses whether to take full-time or part-time, paid or unpaid employment, whether and how to celebrate events significant to them, including religious and personal events such as wedding anniversaries, births, housewarmings, university admissions, were matters that fell within the sphere of “private life” of community members.

118. The Court emphasises that it is a common feature of many religions that they determine doctrinal standards of behaviour by which their followers must abide in their private lives. Religious precepts that govern the conduct of adherents in private life include, for instance, regular attendance at church services, performance of certain rituals such as communion or confession, observance of religious holidays or abstention from work on specific days of the week (see *Casimiro and Ferreira v. Luxembourg* (dec.), no. 44888/98, 27 April 1999, and *Kontinen v. Finland*, no. 24949/94, Commission decision of 3 December 1996), wearing specific clothes (see *Leyla Şahin v. Turkey* [GC], no. 44774/98, § 78, ECHR 2005-XI, and *Phull v. France* (dec.), no. 35753/03, 11 January 2005), dietary restrictions (see *Cha'are Shalom Ve Tsedek v. France* [GC], no. 27417/95, § 73, ECHR 2000-VII), and many others. Jehovah's Witnesses' regulations on allowing sufficient time for religious activities and abstaining from celebrating non-Witnesses or secular events were in that sense not fundamentally different from similar limitations that other religions impose on their followers' private lives. By obeying these precepts in their daily lives, believers manifested their desire to comply strictly with the religious beliefs they professed and their liberty to do so was guaranteed by Article 9 of the Convention in the form of the freedom to manifest religion, alone and in private.

119. The Court further reiterates that the State's duty of neutrality and impartiality prohibits it from assessing the legitimacy of religious beliefs or the ways in which those beliefs are expressed or manifested (see *Leyla Şahin*, cited above, § 107, and *Hasan and Chaush*, cited above, § 78). Accordingly, the State has a narrow margin of appreciation and must advance serious and compelling reasons for an interference with the choices that people may make in pursuance of the religious standard of behaviour within the sphere of their personal autonomy. An interference may be justified in the light of paragraph 2 of Article 9 if their choices are incompatible with the key principles underlying the Convention, such as, for example, polygamous or underage marriage (see *Khan v. the United Kingdom*, no. 11579/85, Commission decision of 7 July 1986) or a flagrant breach of gender equality (see *Leyla Şahin*, cited above, § 115), or if they are imposed on the believers by force or coercion, against their will.

120. In the present case the domestic judgments did not cite any evidence showing that members of the applicant community had been forced or prevailed upon to prefer a specific profession, place of work or working hours. On the contrary, community members testified in the proceedings that they followed the doctrines and practices of Jehovah's Witnesses of their own free will and personally determined for themselves their place of employment, the balance between work and free time, and the amount of time devoted to preaching or other religious activities. Jehovah's Witnesses who carried out religious service at the Bethel community centre were not employees of the centre but unpaid volunteers. For that reason, the provisions of labour law relating to standard working hours, paid holidays and professional orientation were not applicable to them, as they did not work there for material gain. It is also noteworthy that the Bethel community centre was located in the vicinity of St Petersburg and managed by the Administrative Centre of Jehovah's Witnesses, a federal religious organisation, but the domestic judgments did not give any reasons for the finding that the applicant community in Moscow should be responsible for the functioning of a centre outside its territorial and legal control.

121. It follows that what was taken by the Russian courts to constitute an infringement by the applicant community of the right of its members to respect for their private life was in fact a manifestation of their beliefs in their private lives in the sense protected by Article 9. Voluntary work or part-time employment or missionary activities are not contrary to the Convention principles and the Court is unable to discern any pressing social need that could have justified the interference.

(β) Alleged infringement of the right of others to respect for private life

122. The Russian courts also found that the Witnesses' practice of door-to-door preaching had invaded the privacy of others. The only evidence produced to support this finding was the criminal conviction of Mr K. for attacking a Jehovah's Witness who had come to talk to his wife in their home. In the Court's view, this conviction is capable of proving that a member of the applicant community had been a victim of a violent criminal offence but not that she had committed any offence herself. As the Court observed in the Kokkinakis case, "bearing Christian witness... [is] an essential mission and a responsibility of every Christian and every Church" which has to be distinguished from improper proselytism that takes the form of offering material or social advantages with a view to gaining new members for a church, exerting improper pressure on people in distress or in need or even using violence or brainwashing (see Kokkinakis, cited above, § 48). Furthermore, Russian law does not provide for the offence of proselytism and no evidence of improper methods of proselytising by members of the applicant community was produced or examined in the dissolution proceedings.

(γ) Alleged infringement of the parental rights of non-Witness parents

123. The Russian courts held the applicant community responsible for the situation obtaining in some mixed-belief marriages where a Jehovah's Witness parent involved the child in the activities of the community despite the objections of the non-Witness parent. In the courts' view, that situation amounted to an encroachment on the child's freedom of conscience and on the other parent's right to take part in the child's education.

124. The Court observes that the Russian Religions Act prohibits minors from being involved in religious associations or being taught religion against their will or without the consent of their parents or guardians (see paragraph 73 above). This provision prohibits those who are not parents or substitute parents from coercing a child into participation in religious practices or education. In holding the applicant community responsible, the Russian courts did not point to any evidence showing that the community itself or any non-parent members of the community had resorted to improper methods for involving minors in its activities, whether against their own will or that of their parents. On the contrary, the involvement of children in the community's religious life appears to have been approved and encouraged by one of the parents who had been a Jehovah's Witness himself or herself. Thus, the situation which had been imputed to the applicant community had not actually been related to the community's actions, but to the actions of its individual members who were parents of those children.

125. The Court reiterates that Article 2 of Protocol No. 1 requires the State to respect the rights of parents to ensure education and teaching in conformity with their own religious convictions and that Article 5 of Protocol No. 7 establishes that spouses enjoy equality of rights in their relations with their children. The Russian Religions Act does not make religious education of children conditional on the existence of an agreement between the parents. Both parents, even in a situation where they adhere to differing doctrines or beliefs, have the same right to raise their children in accordance with their religious or non-religious convictions and any disagreements between them in relation to the necessity and extent of the children's participation in religious practices and education are private disputes that are to be resolved according to the procedure established in domestic family law.

126. The Russian courts also held that the applicant community had interfered with the parental rights of non-Witness parents because Witness parents had chosen to be represented by attorneys who had represented other Jehovah's Witnesses. The Court points out that the right to defend one's interests through legal assistance of one's own choosing implies the possibility to choose from among qualified lawyers who would be best prepared to represent the party in a given case. This right acquires particular importance in a custody dispute where parental rights are at stake. It is understandable that Witness parents have often chosen to be represented by attorneys who have considerable relevant experience in similar cases and are also knowledgeable about the teachings of Jehovah's Witnesses. There is no evidence that those representatives have exercised undue influence or exerted pressure on the courts hearing the custody dispute, on the parties or on witnesses. Moreover, it was not found that the attorneys at issue were employees of or counsel for the applicant community. It is therefore unclear on what legal grounds the applicant community could bear responsibility for their activity.

127. Finally, the Court observes that the findings of the Golovinskiy District Court that the rights of Jehovah's Witness children had been violated on the ground that Biblical texts restrained their independent thinking, hindered the development of patriotic feelings and made them social outcasts had been made by reference to testimonies of prosecution experts and relatives who had been openly hostile to the religion of Jehovah's Witnesses. It does not appear, however, that the District Court took care to cross-examine the children themselves, their teachers, social workers or other relatives. In the absence of

any first-hand evidence in support of these findings, they cannot be said to have been based on an acceptable assessment of the relevant facts.

(δ) Allegations of proselytising, “mind control” and totalitarian discipline

128. The Russian courts also held that the applicant community breached the right of citizens to freedom of conscience by subjecting them to psychological pressure, “mind control” techniques and totalitarian discipline.

129. Leaving aside the fact that there is no generally accepted and scientific definition of what constitutes “mind control” and that no definition of that term was given in the domestic judgments, the Court finds it remarkable that the courts did not cite the name of a single individual whose right to freedom of conscience had allegedly been violated by means of those techniques. Nor is it apparent that the prosecution experts had interviewed anyone who had been coerced in that way into joining the community. On the contrary, the individual applicants and other members of the applicant community testified before the court that they had made a voluntary and conscious choice of their religion and, having accepted the faith of Jehovah's Witnesses, followed its doctrines of their own free will.

130. Furthermore, the petition of several thousand Jehovah's Witnesses to the District Court, the President and the Prosecutor General contained the request not to deny them their democratic rights and freedoms, including the freedom of conscience (see paragraph 51 above). The District Court considered that all the signatories to the petition had signed it as a result of having been subjected to psychological pressure. However, it was unable to refer to any evidence of such pressure or give an example of anyone who had signed the petition against his or her will. Accordingly, the findings of the Russian courts on this point were based on conjecture uncorroborated by fact.

(iii) Encouragement of suicide or the refusal of medical assistance

131. A further ground for banning the applicant community was the charge that it had encouraged its members to commit suicide and/or to refuse medical assistance in life-threatening situations.

132. The Court observes at the outset that the Russian courts did not elaborate on the allegations of encouragement of suicide or give examples of such incitement in the doctrine or practices of the applicant community or name any community member who had terminated his or her life or sought to do so. In so far as the domestic judgments can be understood to consider that the refusal of a blood transfusion is tantamount to suicide, in the Court's view, this analogy does not hold, for the situation of a patient seeking a hastening of death through discontinuation of treatment is different from that of patients who – like Jehovah's Witnesses – just make a choice of medical procedures but still wish to get well and do not exclude treatment altogether. As the charge of encouragement to suicide did not have any basis in fact, the Court's task will be confined to reviewing the second allegation, namely, that, at the instigation of the community, its members declined medical assistance by refusing the transfusion of blood or its components.

133. It is generally known that Jehovah's Witnesses believe that the Bible prohibits ingesting blood, which is sacred to God, and that this prohibition extends to transfusion of any blood or blood components that are not the patient's own. The religious prohibition permits of no exceptions and is applicable even in cases where a blood transfusion is deemed to be necessary in the best clinical judgment to avoid irreparable damage to the patient's health or even to save his or her life. Some Jehovah's Witnesses, including members of the applicant community, carry an advance medical directive – known in Russia as a “No Blood” card (see paragraph 68 above) – stating that they refuse blood transfusions under any circumstances as a matter of religious belief. A few members of the applicant community who had been admitted to hospitals had firmly refused a blood transfusion against the advice of medical specialists who strongly recommended it. These elements had been correctly established by the domestic courts and were not contested by the applicants.

134. The Court recognises that the refusal of potentially life-saving medical treatment on religious grounds is a problem of considerable legal complexity, involving as it does a conflict between the State's interest in protecting the lives and health of its citizens and the individual's right to personal autonomy in the sphere of physical integrity and religious beliefs (see, *mutatis mutandis*, *Pretty v. the United Kingdom*, no. 2346/02, § 62 et seq., ECHR 2002-III). The impugned provision of the Russian Religious Act was apparently designed to protect individuals from religious influence which could lead them to make choices that are considered irrational or unwise as a matter of public policy, such as the decision to refuse medical treatment that is generally regarded as beneficial. It was based on the assumption that the State's power to protect people from the harmful consequences of their chosen lifestyle ought to override the rights of believers to respect for their private life and to freedom to manifest their religion in practice and observance. That assumption made it unnecessary for the Russian courts to carry out a balancing

exercise which would have allowed them to weigh considerations of public health and safety against the countervailing principle of personal autonomy and religious freedom (compare *Pretty*, cited above, § 74). Accordingly, it falls to the Court to verify whether or not the balance has been upset.

135. The very essence of the Convention is respect for human dignity and human freedom and the notions of self-determination and personal autonomy are important principles underlying the interpretation of its guarantees (see *Pretty*, cited above, §§ 61 and 65). The ability to conduct one's life in a manner of one's own choosing includes the opportunity to pursue activities perceived to be of a physically harmful or dangerous nature for the individual concerned. In the sphere of medical assistance, even where the refusal to accept a particular treatment might lead to a fatal outcome, the imposition of medical treatment without the consent of a mentally competent adult patient would interfere with his or her right to physical integrity and impinge on the rights protected under Article 8 of the Convention (see *Pretty*, cited above, §§ 62 and 63, and *Acmanne and Others v. Belgium*, no. 10435/83, Commission decision of 10 December 1984).

136. The freedom to accept or refuse specific medical treatment, or to select an alternative form of treatment, is vital to the principles of self-determination and personal autonomy. A competent adult patient is free to decide, for instance, whether or not to undergo surgery or treatment or, by the same token, to have a blood transfusion. However, for this freedom to be meaningful, patients must have the right to make choices that accord with their own views and values, regardless of how irrational, unwise or imprudent such choices may appear to others. Many established jurisdictions have examined the cases of Jehovah's Witnesses who had refused a blood transfusion and found that, although the public interest in preserving the life or health of a patient was undoubtedly legitimate and very strong, it had to yield to the patient's stronger interest in directing the course of his or her own life (see the judgments cited in paragraphs 85 to 88 above). It was emphasised that free choice and self-determination were themselves fundamental constituents of life and that, absent any indication of the need to protect third parties – for example, mandatory vaccination during an epidemic, the State must abstain from interfering with the individual freedom of choice in the sphere of health care, for such interference can only lessen and not enhance the value of life (see the *Malette v. Shulman* and *Fosmire v. Nicoleau* judgments, cited in paragraphs 85 and 87 above).

137. This position is echoed in the Russian law which safeguards the patients' freedom of choice. The Fundamentals of Russian Legislation on Health Protection explicitly provide for the patient's right to refuse medical treatment or to request its discontinuation on condition that they have received full and accessible information about the possible consequences of that decision. Patients are not required to give reasons for the refusal. The refusal may only be overridden in three specific situations: prevention of spreading of contagious diseases, treatment of grave mental disorders and mandatory treatment of offenders (see paragraphs 81 and 83 above). Additionally, the parents' decision to refuse treatment of a child may be reversed by means of judicial intervention (see paragraph 82 above). It follows that Russian law protects the individual's freedom of choice in respect to their health care decisions as long as the patient is a competent adult and there is no danger to innocent third parties. These provisions had been repeatedly invoked by the applicants in the first-instance and appeal proceedings but were not mentioned or analysed in the domestic judgments. The Court notes, however, that they were *prima facie* applicable in the instant case because all the refusals of blood transfusions which had been described in the domestic judgments had been formulated by adult Jehovah's Witnesses having capacity to make medical decisions for themselves. In the only case involving a minor, the hospital did not apply for judicial authorisation of a blood transfusion, although such a possibility was explicitly provided for in law (see paragraph 82 above), which indicates that authorisation was considered unnecessary for medical or other reasons.

138. Furthermore, even though the Jehovah's Witnesses whose opposition to blood transfusions was cited in evidence were adults having legal capacity to refuse that form of treatment, the findings of the Russian courts can be understood to mean that their refusals had not been an expression of their true will but rather the product of pressure exerted on them by the applicant community. The Court accepts that, given that health and possibly life itself are at stake in such situations, the authenticity of the patient's refusal of medical treatment is a legitimate concern. In the landmark case *In re T. (Adult: Refusal of Treatment)*, Donaldson L.J., on the Court of Appeal of England and Wales, indicated that the refusal may have been vitiated because it resulted not from the patient's will, but from the will of others. If the patient's will was overborne, the refusal will not have represented a true decision (see the judgment, § 5, paragraph 86 above). Staughton L.J. added that “for an apparent refusal or consent to be less than a true consent or refusal, there must be such a degree of external influence as to persuade the patient to depart from her own wishes, to an extent that the law regards it as undue”.

139. The Court reiterates that, although the arguments based on religious beliefs may be extremely persuasive and compelling, the right “to try to convince one's neighbour” is an essential element of religious freedom (see *Kokkinakis*, cited above, § 31, and *Larissis and Others v. Greece*, 24 February

1998, § 45, Reports of Judgments and Decisions 1998-I). In the Larissis case the Court drew a distinction between the position of servicemen who found it difficult to withdraw from religious conversations initiated by the applicants, who had been their superiors, and that of civilians who were not subject to pressures and constraints of the same kind as military personnel. The former could be viewed as a form of harassment or the application of improper pressure, whereas the latter would be seen as an innocuous exchange of ideas (see Larissis, §§ 51, 54, and 59). Turning to the instant case, the Court finds nothing in the domestic judgments to suggest that any form of improper pressure or undue influence was applied. On the contrary, it appears that many Jehovah's Witnesses have made a deliberate choice to refuse blood transfusions in advance, free from time constraints of an emergency situation, which is borne out by the fact that they had prepared for emergencies by filling out "No Blood" cards and carrying them in their purses. There is no evidence that they wavered in their refusal of a blood transfusion upon admission to hospital. Accordingly, there is no factual basis supporting the finding that their will was overborne or that the refusal of a blood transfer did not represent their true decision.

140. The District Court's finding that the "No Blood" card permitted the patient's fellow believers to take medical decisions in his or her stead was also at variance with the actual contents of the card (as reproduced in paragraph 68 above). Designed as an advance medical directive, the card merely certified the choice that the patient had already made for himself or herself, namely, to refuse any transfusion of blood or its components. It did not delegate the right to make any other medical decision to anyone else, but designated the patient's legal representative who could ensure, in case of the patient's unconsciousness or inability to communicate, that his or her choice of medical treatment be known to, and respected by, the medical personnel. Representation of the patient in medical matters was provided for in Article 33 of the Fundamentals on Health Protection (see paragraph 81 above). The identity of the representative was of no legal significance, as the law did not vest any special rights in the next-of-kin. The patient was free to choose as his representative another fellow believer or a member of the Hospital Liaison Committee in the applicant community who would have the added benefit of detailed knowledge of the Jehovah's Witnesses doctrine on the issue of blood transfusion and could advise the medical personnel on compatibility of the contemplated procedure with the patient's religious beliefs.

141. Finally, the Court observes that the impugned provision of the Religions Act, as interpreted by the domestic courts, did not require proof of actual damage to life or limb. The fact that the applicant community had preached the doctrinal importance of abstaining from blood transfusions in its religious literature and distributed blank "No Blood" cards among its members was in itself sufficient to trigger the banning of its activities. This finding had the effect of making the part of the Jehovah's Witnesses teachings concerning the refusal of medical treatment unlawful and amounted to a declaration that their religious beliefs relating to the sacred nature of blood were illegitimate. However, the Court reiterates that the State does not have the right under the Convention to decide what beliefs may or may not be taught because the right to freedom of religion as guaranteed under the Convention excludes any discretion on the part of the State to determine whether religious beliefs or the means used to express such beliefs are legitimate (see Manoussakis and Others, cited above, § 47).

142. In the light of the above considerations, the Court finds that the domestic courts did not convincingly show any "pressing social need" or the existence of "relevant and sufficient reasons" capable of justifying a restriction on the applicants' right to personal autonomy in the sphere of religious beliefs and physical integrity.

(iv) Damage to citizens' health

143. The Russian courts decided that participation in the activities of the applicant community had been damaging for the health of its followers because they had refused blood transfusions and also experienced strong emotions and personality changes.

144. The Court observes, on a general note, that the rites and rituals of many religions may harm believers' well-being, such as, for example, the practice of fasting, which is particularly long and strict in Orthodox Christianity, or circumcision practised on Jewish or Muslim male babies. It does not appear that the teachings of Jehovah's Witnesses include any such contentious practices. What is more important, by contrast with the provision that penalised the mere act of encouraging the refusal of medical assistance, the accusation of causing damage to the health of citizens required proof of actual harm to health as defined by law. However, the domestic judgments did not identify any member of the applicant community whose health had been harmed or cite any forensic study assessing the extent of the harm and establishing a causal link between that harm and the activities of the applicant community. The medical outcomes in the reported cases of refusals of blood transfusions were not specified and those reports were not accompanied by medical studies capable of demonstrating that a blood transfusion would have actually benefited the patient. Furthermore, as the Court has found above, the refusal of blood transfusion

was an expression of the free will of the individual community members who exercised their right to personal autonomy in the sphere of health care protected both under the Convention and in Russian law.

145. The testimony by non-Witness family members about “sudden and negative changes of personality” of their Witness relatives reflected their subjective assessment of the situation, strongly coloured by their frustration and estrangement from relatives. In general, personality changes are part and parcel of human development and are not in themselves indicative of any medical problems. Moreover, it is commonly known that religious experiences are a powerful source of emotions and crying may come from the joy of being united with the divine. It has not been shown in the domestic proceedings, to any acceptable standard of proof, that the emotional exhaustion or tears experienced by members of the applicant community had any appreciable negative effect on their well-being or mental state.

146. Accordingly, the Court finds that the charge of causing damage to the health of citizens lacked a factual basis.

(v) Luring minors into the organisation

147. The applicant community was also accused of luring minors into the organisation, which was understood by the domestic courts as the involvement of minors in the religious activities despite the objections of the parent who was not a Jehovah's Witness.

148. The Court has already examined this claim above in minute detail and found that it was not substantiated by evidence (see paragraphs 124 et seq. above). In particular, the Court was unable to find any indication that minors had been “lured” against their will, by deception, trickery or any other inappropriate means.

(vi) Incitement of citizens to refuse civic duties

149. The Russian courts found that the literature distributed by the applicant community incited citizens to refuse military and alternative civilian service, promoted a “disrespectful attitude” to the State flag and anthem, and also prohibited them from celebrating State holidays.

150. It is a well-known fact that Jehovah's Witnesses are a religious group committed to pacifism and that their doctrine prevents individual members from performing military service, wearing uniform or taking up weapons (see, for example, *Thlimmenos v. Greece* [GC], no. 34369/97, § 42, ECHR 2000-IV). On the other hand, Jehovah's Witnesses agree to carry out alternative civilian service on the condition it is not connected with military organisations (see *Faizov v. Russia* (dec.), no. 19820/04, 15 January 2009). The Russian Constitution (Article 59 § 3) and the Russian Religions Act (section 3 § 4) explicitly acknowledge the right of Russian nationals to conscientious objection to military service, in which case it has to be substituted with alternative civilian service. The right to alternative civilian service has been consistently upheld by the Russian courts, including in cases where it was exercised by a Jehovah's Witness (see *Faizov*, cited above). Thus, the religious admonishment to refuse military service was in full compliance with Russian laws and no instances of any applicant community's members unlawfully refusing alternative civilian service were put forward in the community trial.

151. The courts did not cite any domestic legal provision that would require Jehovah's Witnesses to pay respect to State symbols. Neither the State Anthem Act, nor the State Flag Act, nor the State Emblem Act of the Russian Federation contain regulations on the civil duty of honouring such symbols. The Russian Criminal Code penalises the act of desecrating the State flag or the State emblem, which may happen by way of, for example, ripping or soiling them or making marks on them that distort the meaning of the State symbols (Article 329). However, not one conviction of the offence of desecration or specific instance of “disrespectful attitude” on the part of anyone from the applicant community was cited by the Russian courts in the dissolution proceedings.

152. Finally, “participation in celebrations during State holidays” is not a civil duty as defined by law. In fact, there is no law compelling celebration of any holidays, whether they are secular or religious, and such compulsory participation in celebrations, had it been elevated to the rank of a legal obligation, could arguably have raised an issue under Articles 9 and 10 of the Convention (compare *Efstathiou and Valsamis v. Greece*, 18 December 1996, § 32, Reports 1996-VI, concerning the participation of Jehovah's Witness children in a school parade).

153. In the light of the above considerations, the Court finds that it has not been persuasively shown that the applicant community or its individual members incited, or were incited, to refuse to carry out any lawfully established civil duties.

(d) Severity of the sanction

154. Finally, the Court will review the domestic decisions dissolving the applicant community and banning its activities from the standpoint of the gravity of the sanction applied by the Russian courts. It reiterates that the nature and severity of the sanction are factors to be taken into account when assessing the proportionality of the interference (see *Refah Partisi*, cited above, § 133).

155. The Court observes at the outset that a blanket ban on the activities of a religious community belonging to a known Christian denomination is an extraordinary occurrence. Since their inception in the late nineteenth century Jehovah's Witnesses have established an active presence in many countries worldwide, including all European States which are currently members of the Council of Europe. In those countries they have been allowed to practise their religion in community with others, although they may have experienced delays and difficulties in obtaining formal recognition (see, for example, *Tsirlis and Kouloumpas v. Greece*, 29 May 1997, § 44, Reports 1997-III, and *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others*, cited above).

156. Following the demise of the USSR and Russia's transition to democracy, Jehovah's Witnesses were able to practise lawfully their religion and register religious organisations at federal and regional level (see paragraph 12 above). Their religious organisation registered at federal level has been in existence since 1992 and was approved for re-registration by the Ministry of Justice in 1999, following a detailed expert study. Almost four hundred regional organisations of Jehovah's Witnesses have been created and subsequently re-registered in other Russian regions (see paragraph 163 below). Even though some of those organisations have had to defend themselves against charges similar to those levelled in the proceedings against the applicant community before the Moscow courts (see, for example, the judgment of the Tatarstan Supreme Court relating to the refusal of a blood transfusion, cited in paragraph 84 above, or the failed criminal charge of "luring minors into the cult", described in *Kuznetsov and Others v. Russia*, no. 184/02, §§ 10-13, 11 January 2007), none of them has been dissolved or restricted in their religious activities.

157. The Court has already had occasion to examine the particular situation obtaining in Moscow in the period following the enactment of the 1997 Religions Act where the authorities have consistently denied re-registration to religious organisations which were described as "non-traditional religions", including The Salvation Army and the Church of Scientology. The Court found in both cases that "the Moscow authorities did not act in good faith and neglected their duty of neutrality and impartiality" (see *Church of Scientology Moscow v. Russia*, no. 18147/02, § 97, 5 April 2007, and *Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia*, no. 72881/01, § 97, ECHR 2006-XI). This differential treatment, for which Jehovah's Witnesses also appear to have been singled out, has remained a matter of concern for the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (see paragraphs 101-102 of the Report on the honouring of obligations and commitments by the Russian Federation, cited in paragraph 89 above, and Resolution 1278 on Russia's law on religion, cited in *Church of Scientology Moscow*, § 63).

158. Before the decision dissolving it was made, the applicant community of Jehovah's Witnesses had existed and legally operated in Moscow for more than twelve years, from 1992 to 2004. During the entire period of its lawful existence the applicant community, its elders and individual members had never been found responsible for any criminal or administrative offence or a civil wrong; no such evidence was produced in the domestic dissolution proceedings or before the Court. A number of criminal investigations into the activities of the applicant community undertaken on the basis of complaints by the Salvation Committee did not produce evidence of any criminal offence either (see paragraphs 16-22 above).

159. Under section 14 of the Religions Act, forced dissolution and a ban on activities is the only sanction which courts can apply to religious organisations found to have breached the requirements of the Religions Act. The Act does not provide for the possibility of issuing a warning or imposing a fine. Accordingly, the sanction of dissolution is to be applied indiscriminately without regard to the gravity of the breach in question. The judgments of the Russian courts put an end to the existence of a religious community made up of approximately 10,000 believers and imposed an indefinite ban on its activities unlimited in time or scope. This was obviously the most severe form of interference, affecting, as it did, the rights of thousands of Moscow Jehovah's Witnesses who were, as a consequence, denied the possibility of joining with fellow believers in prayer and observance. Therefore, even if the Court were to accept that there were compelling reasons for the interference, it finds that the permanent dissolution of the applicant community, coupled with a ban on its activities, constituted a drastic measure disproportionate to the legitimate aim pursued. Greater flexibility in choosing a more proportionate sanction could be achieved by introducing into the domestic law less radical alternative sanctions, such as a warning, a fine or withdrawal of tax benefits (see *Tebieti Mühafize Cemiyeti and Israfilov v. Azerbaijan*, no. 37083/03, § 82, ECHR 2009-...).

(e) Overall conclusion

160. The Court finds that the interference with the applicants' right to freedom of religion and association was not justified. The domestic courts did not adduce "relevant and sufficient" reasons to show that the applicant community forced families to break up, that it infringed the rights and freedoms of its members or third parties, that it incited its followers to commit suicide or refuse medical care, that it impinged on the rights of non-Witness parents or their children, or that it encouraged members to refuse to fulfil any duties established by law. The sanction pronounced by the domestic courts was excessively severe in view of the lack of flexibility in the domestic law and disproportionate to whatever legitimate aim was pursued. There has accordingly been a violation of Article 9 of the Convention, read in the light of Article 11.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLES 9 AND 11 OF THE CONVENTION ON ACCOUNT OF REFUSAL TO RE-REGISTER THE APPLICANT COMMUNITY

161. The applicants complained that the unjustified refusal of Russian authorities to grant the applicant community re-registration as a religious organisation violated their rights under Articles 9 and 11 of the Convention. The Court reiterates that complaints about the refusal of registration fall to be examined from the standpoint of Article 11 of the Convention read in the light of Article 9 (see *The Moscow Branch of the Salvation Army*, cited above, §§ 74 and 75, with further references). As the religious nature of the applicant community was not disputed at the national level and it had been officially recognised as a regional religious organisation, the Court considers that this approach must be followed in the instant case.

A. Submissions by the parties

1. The applicants

162. The applicants submitted that the denial of re-registration amounted to an interference with their rights to freedom of religion and association. As a matter of domestic law, it had the effect of depriving the applicant community of the right to seek the exemption of clergy from military service, the right to establish educational institutions, to invite foreign preachers, to manufacture, purchase, import and distribute religious literature, and many other rights. Moreover, the denial of re-registration curtailed the right to amend the applicant community's own articles of association, including their bank details and the list of authorised signatories. The entering of the applicant community on the Unified State Register of Legal Entities had been made in accordance with internal administrative reforms and did not constitute re-registration for the purposes of the Religions Act.

163. The applicants claimed that the interference had not been prescribed by law or necessary in a democratic society. It had been established by the Presnenskiy District Court on 16 August 2002 that the Moscow Justice Department had not invoked the dissolution proceedings before the Golovinskiy District Court as a ground for refusing re-registration. Furthermore, the four criminal investigations between June 1996 and April 1998 had found no criminal activity on the part of the applicant community. In April 1999, after a detailed expert study, the Ministry of Justice had granted re-registration to the federal organisation of Jehovah's Witnesses, of which the applicant community had been a member. Likewise, 398 communities of Jehovah's Witnesses in other Russian regions had been granted registration or re-registration during the same period.

164. The applicants alleged that the Russian authorities had acted in bad faith in that they had resorted to repeated denials of re-registration, persistent delays and technical obstruction, even though there was no evidence that the applicant community had posed any threat to the State or public order.

2. The Government

165. The Government considered that there was no interference with the applicants' right to freedom of association because the applicant community had not been liquidated and retained the full capacity of a legal entity. On 9 September 2002 it had been entered on the Unified State Register of Legal Entities and continued its religious activities.

166. The Government further submitted that there was no violation of the applicants' right to freedom of religion or any restriction on that right. The penalty imposed on the applicant community "was not harsh and was not motivated by religious factors, but by a failure to observe the law and a violation of the administrative procedure". Members of the applicant community continued to profess their faith, hold services of worship and ceremonies, and guide their followers. Thus, from 5 to 7 July

2002 the applicant community had held a regional congress of Jehovah's Witnesses which had been attended by up to 24,000 believers.

167. Finally, the Government claimed that the applicant community was not precluded from lodging a new application for re-registration.

B. Admissibility

168. The Court has already found in a similar case concerning a denial of re-registration under the Russian Religions Act that, as long as the applicant community has retained legal capacity to lodge an application with this Court, individual applicants could not themselves claim to be victims of a violation resulting from the domestic authorities' refusal of re-registration, which affected only the applicant community as such (see *Church of Scientology Moscow and Others v. Russia* (dec.), no. 18147/02, 28 October 2004, and also *The Holy Monasteries v. Greece*, nos. 13092/87 and 13984/88, Commission decision of 5 June 1990). It follows that, in so far as this complaint was introduced by the individual applicants, it is incompatible *ratione personae* with the provisions of the Convention within the meaning of Article 35 § 3 and must be rejected in accordance with Article 35 § 4.

169. The Court further considers that the complaint by the applicant community is not manifestly ill-founded within the meaning of Article 35 § 3 of the Convention. It further notes that it is not inadmissible on any other grounds. It must therefore be declared admissible.

C. Merits

170. In the light of the general principles outlined above, the ability to establish a legal entity in order to act collectively in a field of mutual interest is one of the most important aspects of freedom of association, without which that right would be deprived of any meaning. The Court has expressed the view that a refusal by the domestic authorities to grant legal-entity status to an association of individuals may amount to an interference with the applicants' exercise of their right to freedom of association (see *Gorzelik*, cited above, § 52 *et passim*, and *Sidiropoulos*, cited above, § 31 *et passim*). Where the organisation of the religious community is at issue, a refusal to recognise it also constitutes an interference with the applicants' right to freedom of religion under Article 9 of the Convention (see *Metropolitan Church of Bessarabia*, cited above, § 105). The believers' right to freedom of religion encompasses the expectation that the community will be allowed to function peacefully, free from arbitrary State intervention (see *Hasan and Chaush v. Bulgaria*, cited above, § 62).

171. The Court observes that the applicant community had lawfully existed and operated in Russia since 1992. In 1997 the respondent State enacted a new Religions Act which required all religious organisations that had been previously granted legal-entity status to amend their founding documents in conformity with the new Act and to have them "re-registered" within a specific time-period. Several applications for re-registration filed by the applicant community before the established time-limit were rejected, which had the effect of barring the possibility of filing further applications for re-registration.

172. The Court has already found in two similar cases that, contrary to the Government's submission, the entering of information concerning the religious association into the Unified State Register of Legal Entities did not constitute "re-registration" required under the Religious Act, as it was solely linked to the establishment of that register and to the transfer of registration competence from one authority to another following enactment of a new procedure for registration of legal entities (see *The Moscow Branch of The Salvation Army*, § 67, and *Church of Scientology Moscow*, § 78, both cited above). Furthermore, the Court found in those same cases that the refusal of re-registration disclosed an interference with the religious organisation's right to freedom of association and also with its right to freedom of religion in so far as the Religions Act restricted the ability of a religious association without legal-entity status to exercise the full range of religious activities and also to introduce amendments to its own articles of association (see *The Moscow Branch of The Salvation Army*, § 74, and *Church of Scientology Moscow*, § 83, both cited above). These findings are applicable in the present case as well.

173. Accordingly, the Court considers that there has been an interference with the applicant community's rights under Article 11 of the Convention read in the light of Article 9 of the Convention. It must therefore determine whether the interference satisfied the requirements of paragraph 2 of those provisions, that is, whether it was "prescribed by law", pursued one or more legitimate aims and was "necessary in a democratic society" (see, among many authorities, *Metropolitan Church of Bessarabia*, cited above, § 106).

174. The Court observes that the grounds for refusing re-registration of the applicant community were not consistent throughout the period during which it attempted to secure re-registration. The first, second and third applications were not processed for an alleged failure to submit a complete set of

documents (see paragraphs 37, 38 and 40 above), and subsequently the applicant community was requested to submit the original charter and registration certificate. However, the Presnenskiy District Court found that there had been no legal basis for such request (see paragraph 48 above). The fourth application was rejected because of textual discrepancies between the charter and the Religions Act (see paragraph 41 above). The fifth and final application was rejected with reference to the proceedings for dissolution of the applicant community pending before the Golovinskiy District Court (see paragraph 43 above). This ground was endorsed by the Buryrskiy District and Moscow City Courts (see paragraphs 47 and 49 above). Finally, the Presnenskiy District and Moscow City Courts dismissed the complaint brought by the second applicant, Mr Chaykovskiy, on the basis of a new ground, namely, the introduction of new registration forms in 2002 (see paragraphs 48 and 49 above).

175. As regards the applicant community's alleged failure to submit a complete set of documents, the Court notes that the Moscow Justice Department consistently omitted to specify why it deemed the applications incomplete (see paragraphs 37, 38 and 40 above). Responding to a written inquiry by the applicant community, the deputy head of the Department claimed that it was under no legal obligation to list the missing documents (see paragraph 40 above). The Court has already found, in a similar case involving the Moscow Justice Department, that not only did such an approach deprive the applicant of an opportunity to remedy the supposed defects of the applications and re-submit them, but it also ran counter to the express requirement of the domestic law that any refusal must be reasoned (see *Church of Scientology Moscow*, cited above, § 91). By not stating clear reasons for rejecting the applications for re-registration submitted by the applicant community, the Moscow Justice Department acted in an arbitrary manner. Consequently, the Court considers that that ground for refusal was not “in accordance with the law”.

176. The request by the Moscow Justice Department for the original charter and registration certificate was found – already in the domestic proceedings – to lack a legal basis (see paragraph 48 above). Moreover, this Court has already found in a similar case that the requirement to submit the original documents did not flow from the text of the Religions Act or any other regulatory documents and that it was also excessively burdensome on the applicant as it could have the effect of making the resubmission of rectified applications for re-registration impossible (see *Church of Scientology Moscow*, cited above, § 92).

177. The Court does not consider it necessary to examine the alleged discrepancies between the charter of the applicant community and the text of the Religions Act because the fifth and final application for re-registration were submitted in corrected form and because these discrepancies were not endorsed as independent grounds for refusal in the domestic judicial proceedings.

178. It is likewise unnecessary to consider the issue whether the reference to on-going dissolution proceedings could have been a valid ground justifying the refusal of re-registration because, as the Court has found above, the charges levelled against the applicant community were not based on a solid evidentiary basis and could not be held to constitute “relevant and sufficient” reasons for the interference.

179. Finally, as regards the domestic courts' finding that the applicant community had to resubmit its application for re-registration using new forms introduced in 2002, the Court notes that the Religions Act did not make re-registration conditional on the use of specific forms. In any event, neither the domestic authorities, nor the Government in their observations, were able to specify by operation of which legal provisions the applicant community could still resubmit an application for re-registration after such application had obviously become belated following the expiry of the extended time-limit on 31 December 2000 (compare *Church of Scientology Moscow*, cited above, § 79).

180. It follows that the grounds invoked by the domestic authorities for refusing re-registration of the applicant community had no lawful basis. A further consideration relevant for the Court's assessment of the justification for the interference is that by the time the re-registration requirement was introduced, the applicant had lawfully existed and operated in Moscow as an independent religious community for many years. At the relevant time there existed no judicial or administrative decision by which the applicant community as a whole or its individual members had been found to have breached any domestic law or regulation governing associative life and religious activities. In these circumstances, the Court considers that the reasons for refusing re-registration should have been particularly weighty and compelling (see *Church of Scientology Moscow*, and *The Moscow Branch of The Salvation Army*, both cited above, § 96). In the present case no such reasons have been put forward by the domestic authorities.

181. In view of the finding above that the reasons invoked by the Moscow Justice Department and endorsed by the Moscow courts for refusing re-registration of the applicant community had no legal basis, the Court concludes, as it has already done in two similar cases, that, in denying re-registration to the Jehovah's Witnesses of Moscow, the Moscow authorities did not act in good faith and neglected their duty of neutrality and impartiality vis-à-vis the applicant community (see *Church of Scientology Moscow*, and *The Moscow Branch of The Salvation Army*, both cited above, § 97).

182. In the light of the foregoing, the Court considers that the interference with the applicant community's right to freedom of religion and association was not justified. There has therefore been a violation of Article 11 of the Convention read in the light of Article 9 on account of the refusal of re-registration of the applicant community.

III. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 14 OF THE CONVENTION, READ IN CONJUNCTION WITH ARTICLES 9, 10 AND 11

183. The applicants further complained under Article 14 of the Convention, read in conjunction with Articles 9, 10 and 11, that they had been discriminated against on account of their position as a religious minority in Russia. Article 14 reads as follows:

“The enjoyment of the rights and freedoms set forth in [the] Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.”

A. Submissions by the parties

1. The applicants

184. The applicants submitted that the prosecution of the applicant community and the dissolution proceedings had been solely based on a discriminatory attack on the religious beliefs of Jehovah's Witnesses. The domestic courts had consistently refused to carry out a comparative analysis of publications of other religious organisations, in particular, the Russian Orthodox Church.

2. The Government

185. The Government denied that the refusal or re-registration or the dissolution of the applicant community and banning of its activities had discriminated against the applicant community or the individual applicants. They pointed out that there was no evidence of any prosecution of community members.

B. Admissibility

186. The Court considers that this complaint is not manifestly ill-founded within the meaning of Article 35 § 3 of the Convention or inadmissible on any other ground. It must therefore be declared admissible.

C. Merits

187. It is reiterated that Article 14 has no independent existence, but plays an important role by complementing the other provisions of the Convention and the Protocols, since it protects individuals placed in similar situations from any discrimination in the enjoyment of the rights set forth in those other provisions. Where a substantive Article of the Convention or its Protocols has been invoked both on its own and together with Article 14 and a separate breach has been found of the substantive Article, it is not generally necessary for the Court to consider the case under Article 14 also, though the position is otherwise if a clear inequality of treatment in the enjoyment of the right in question is a fundamental aspect of the case (see *Chassagnou and Others v. France* [GC], nos. 25088/94, 28331/95 and 28443/95, § 89, ECHR 1999-III, and *Dudgeon v. the United Kingdom*, judgment of 22 October 1981, Series A no. 45, § 67).

188. In the circumstances of the present case the Court considers that the inequality of treatment of which the applicants claimed to be victims has been sufficiently taken into account in the above assessment leading to the finding of a violation of substantive Convention provisions. It follows that there is no cause for a separate examination of the same facts from the standpoint of Article 14 of the Convention (see *Metropolitan Church of Bessarabia*, § 134, and *Sidiropoulos*, § 52, both cited above).

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Declares admissible the applicants' complaint concerning the dissolution of the applicant community and the banning of its activity, the complaint by the applicant community concerning the refusal of its re-registration, the complaint about discrimination on religious grounds, and the complaint

by the applicant community concerning the excessive length of the dissolution proceedings, and the remainder of the application inadmissible;

2. Holds that there has been a violation of Article 9 of the Convention read in the light of Article 11 on account of the dissolution of the applicant community and the banning of its activity;

3. Holds that there has been a violation of Article 11 of the Convention read in the light of Article 9 on account of the refusal to allow re-registration of the applicant community;

4. Holds that it is not necessary to examine whether the refusal of re-registration and/or the decision on dissolution of the applicant community also disclosed a violation of Article 14 of the Convention;

5. Holds that there has been a violation of Article 6 § 1 of the Convention on account of the excessive length of the dissolution proceedings;

6. Holds

(a) that the respondent State is to pay to the applicants jointly, within three months from the date on which the judgment becomes final in accordance with Article 44 § 2 of the Convention, the following amounts, to be converted into Russian roubles at the rate applicable at the date of settlement:

(i) EUR 20,000 (twenty thousand euros) in respect of non-pecuniary damage, plus any tax that may be chargeable; and

(ii) EUR 50,000 (fifty thousand euros) in respect of costs and expenses, plus any tax that may be chargeable to the applicants;

(b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amounts at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;

7. Dismisses the remainder of the applicants' claim for just satisfaction.

(Omissis)

GRZELAK C. POLONIA⁹⁹
15 giugno 2010 – Sez. IV – Ric. 7710/02
Pres. Bratza, Garlicki, Bonello, Mijović, Björgvinsson, Bianku, Poalelungi

* * *

Dispositivo:

– 6 voti contro 1: violazione dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 9

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: Björgvinsson

* * *

(Omissis)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

6. The first two applicants, Urszula and Czesław Grzelak, were born in 1969 and 1965 respectively. They are married and live in Sobótka. They are the parents of Mateusz Grzelak (“the third applicant”), who was born in 1991. The first two applicants are declared agnostics.

7. The third applicant began his schooling in primary school no. 3 in Ostrów Wielkopolski in 1998 (at the age of seven). In conformity with the wishes of his parents he did not attend religious instruction. It appears that he was the only pupil in his class who opted out of that subject. Religious instruction was scheduled in the middle of the school day, between various compulsory courses. The school, despite the wish expressed by the first two applicants, did not offer their son an alternative class in ethics. It appears that when other pupils in his class were following religious instruction the applicants' son was either left without any supervision in the corridor or spent his time in the school library or in the school club.

8. The Government, for their part, maintained that appropriate supervision had been provided for Mateusz Grzelak while religious instruction classes were in progress. The school had a general obligation of care and supervision towards all pupils who were on its premises at any time.

9. According to the first two applicants, their son was subjected to discrimination and physical and psychological harassment by other pupils on account of the fact that he did not follow religious instruction. For that reason, in the course of the third year of primary school the applicants moved their son to primary school no. 9 and subsequently to primary school no. 11 in the same town.

10. On 11 April 2001, when their son was in the third year of primary school, the applicants sent a letter to the headmistress of primary school no. 9 in Ostrów Wielkopolski. They drew her attention to the fact that their son had been ridiculed and harassed by other pupils in the class. They stated that their son was being discriminated against by the majority of his classmates because he did not attend religious education classes. The applicants requested the assistance of the school in resolving the issue.

11. According to the Government, the applicants did not wait for a reply to their letter of 11 April 2001 and moved their son to primary school no. 11. In a letter of 26 June 2001 the headmistress of primary school no. 9 explained that Mateusz Grzelak had attended that school from 23 October 2000 to 19 April 2001. She noted that he had frequently provoked his colleagues by mocking religious symbols and children who attended religious instruction. The class tutor had informed Mr and Mrs Grzelak about their son's behaviour but they had not responded. The headmistress explained further that the school did not ask for a written declaration as to children's attendance at religious instruction. It sufficed for a parent who did not wish for his or her child to attend religious instruction to report that fact to the class tutor.

12. The Government further maintained that Mr and Mrs Grzelak had requested primary school no. 11 to provide their son with a course in ethics. According to the Government, the headmistress of that school had contacted the Poznań Education Authority (kuratorium oświaty) to establish whether it was possible to provide such a course for an inter-school group. Since that was not possible owing to the lack

⁹⁹ *Fattispecie*: i ricorrenti individuavano diverse violazioni convenzionali nel comportamento dell'amministrazione scolastica che, da una parte, non aveva predisposto corsi alternativi di «etica» per gli studenti che non si avvalsero dell'insegnamento della religione cattolica e, dall'altra, non assegnava a questi ultimi alcun voto o giudizio finale in «religione o etica», così rivelando le loro convinzioni in questo campo ed esponendoli alla discriminazione.

of sufficient numbers of interested pupils and parents, the school proposed to the third applicant that he participate in alternative classes in the school club or school library. It appears that the applicants did not report any problems to the school concerning their son's education.

13. On 1 May 2001 the applicants sent a letter to the Minister of Education, stating that since the beginning of their son's education they had encountered religious intolerance and that the school authorities had failed to react. They put a number of questions to the Minister concerning the Ordinance on the organisation of religious instruction in State schools (see relevant domestic law and practice below). In particular, the applicants raised the following matters in their letter:

1. Why did some schools require declarations from parents as to whether their children would be following religious instruction?

2. Was the school obliged to organise a class in ethics just for one pupil?

3. Why should children like the applicants' son pass their time unproductively in the school club while other children were attending religious instruction or when the schools were closed for Lent retreat?

4. Did the fact that a child had a straight line instead of a mark for "religion/ethics" on a school report indicate that the Ordinance of 14 April 1992 of the Minister of Education on the organisation of religious instruction in State schools ("the Ordinance") infringed the Education Act and human rights instruments?

5. What could parents do when their child was discriminated against and harassed for not having attended religious instruction?

14. On 29 May 2001 the Ministry of Education replied to the applicants. In respect of the issues raised by the applicants it informed them as follows:

Re question 1: Religious instruction and courses in ethics were organised at the parents' request, and where a declaration to that effect was asked for, it was for organisational reasons only.

Re question 2: If only one pupil was interested in following a course in ethics, then the school authorities should enquire whether it would be possible to follow that course in an inter-school group. If in a given municipality there was no such group, then the school had to arrange for supervision of the pupil during the religious education class.

Re question 3: In the case referred to above the school should organise other activities for pupils not following religious instruction or supervise them adequately by allowing them to do their homework or to use the library, etc.

Re question 4: Paragraph 9 of the Ordinance regulated the manner in which marks for "religion/ethics" were entered in school reports. That provision had been interpreted by the Constitutional Court in its judgment of 20 April 1993 (see relevant domestic law and practice below). The Constitutional Court had noted that the inclusion of marks for "religion/ethics" in a school report was a consequence of providing courses in those subjects in State schools. Furthermore, the Constitutional Court observed that this rule did not breach the right to freedom of conscience and religion.

Re question 5: Discrimination against pupils on the ground of their not having attended religious instruction amounted to a breach of the Ordinance and should be reported to the relevant education authorities.

15. The applicants also applied to the Ombudsman on 14 June 2001, alleging that in their son's case Articles 53 § 7 and 31 § 2 of the Constitution, Articles 9 and 14 of the Convention and various other provisions had been breached. The Ombudsman replied that he could not challenge the Ordinance again following the judgment of the Constitutional Court of 20 April 1993. The problems raised in their letter had more to do with the inappropriate behaviour of some teachers and pupils than the law itself.

16. On 17 October 2001 the applicants sent a letter to the President of the Republic. They requested him to amend the Ordinance with a view to providing guarantees for non-religious children. On 6 November 2001 the President's Office requested the Ministry of Education to reply to the applicants' letter.

17. On 10 December 2001 the Ministry of Education confirmed its position as set out in the letter of 29 May 2001. In addition to the issues already addressed, the Ministry replied to the applicants' complaint concerning the obligation to make a declaration as to whether the child would follow religious instruction. The Ministry informed the applicants that the school authorities could not require parents to make a "negative declaration", that is, a declaration that their child would not follow religious instruction. Such a practice would contravene the provisions of the Ordinance and should be reported to the education authorities. The Ministry further informed the applicants that the parents' declaration could not be understood as a declaration concerning their beliefs.

18. The applicants submitted that they had made repeated requests to the school authorities, asking for their son to be allowed to follow a course in ethics instead of religious instruction. However, none of the primary schools attended by their son had provided a course in ethics. The refusals had been based on the lack of suitable teachers, financial reasons and insufficient numbers of pupils interested in following a course in ethics.

19. In September 2004 the third applicant began his secondary education.

20. On 16 July 2009 Mr and Mrs Grzelak complained to the Poznań Education Authority (kuratorium oświaty) that their son had not been offered a course in ethics at Ostrów Wielkopolski secondary school no. 2. Their petition (skarga) was referred to the Ostrów District (powiat) which, as the authority responsible for the school, was competent in the matter. On 27 August 2009 the Council of the Ostrów District dismissed the petition as unfounded. It found that Mateusz Grzelak was the only student in all the schools run by the Ostrów District whose parents wished him to follow a class in ethics. Accordingly, the conditions for the provision of such a class, as set out in the Ordinance, had not been met.

School reports of the third applicant

21. The school report of the third applicant for the first three years of primary school contained three subjects: behaviour (zachowanie), religion/ethics and general education. In the place reserved for a mark for "religion/ethics" the school report had a straight line.

22. The school report for the fourth year contained a list of courses that the third applicant had followed, including "religion/ethics". Once again, there was a straight line against the subject "religion/ethics".

23. In the school report for the fifth year in respect of the subject "religion/ethics" there was a straight line and the word ethics was crossed out. A similar situation applied to the primary school leaving certificate which the third applicant obtained in June 2004.

24. In September 2004 the third applicant began his secondary education in lower secondary school (gimnazjum) no. 4 in Ostrów Wielkopolski. His school reports for the first two years at that school and the leaving certificate of June 2007 had a straight line in the space for "religion/ethics".

25. In September 2007 the third applicant began studying at Ostrów Wielkopolski secondary school no. 2 (liceum). On 4 September 2007 his parents requested the school to allow him to take a class in ethics, but it appears that no such class was organised. The school reports for the first and second year in that school had a straight line in the space for the subject "religion/ethics". The third applicant failed German language in the second year of the liceum and from the school year 2009/2010 he moved to the Ostrów Wielkopolski vocational secondary school.

(Omissis)

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 14 TAKEN IN CONJUNCTION WITH ARTICLE 9 OF THE CONVENTION

49. The applicants alleged that the school authorities had failed to organise a class in ethics for the third applicant and complained about the absence of a mark in his school reports in the space reserved for "religion/ethics". They claimed that the third applicant had been subjected to discrimination and harassment for not having followed religious education classes. The applicants invoked Articles 9 and 14 of the Convention. The Court raised of its own motion a complaint under Article 8 of the Convention, namely whether the facts of the case disclose a breach of the State's positive obligation to ensure effective respect for the applicants' private life within the meaning of that provision.

50. The Court considers that it is appropriate to examine these complaints under Article 14 taken in conjunction with Article 9 of the Convention as regards the absence of a mark for the subject "religion/ethics". Article 9 of the Convention provides as follows:

(Omissis)

A. Admissibility

(Omissis)

B. Merits

(*Omissis*)

4. *The Court's assessment*

84. As the Court has consistently held, Article 14 of the Convention complements the other substantive provisions of the Convention and the Protocols. It has no independent existence since it has effect solely in relation to “the enjoyment of the rights and freedoms” safeguarded by those provisions. Although the application of Article 14 does not presuppose a breach of those provisions – and to this extent it is autonomous – there can be no room for its application unless the facts at issue fall within the ambit of one or more of the latter (see, among many other authorities, *Van Raalte v. the Netherlands*, 21 February 1997, § 33, Reports of Judgments and Decisions 1997-I, and *Camp and Bourimi v. the Netherlands*, no. 28369/95, § 34, ECHR 2000-X).

85. Further, the Court reiterates that freedom of thought, conscience and religion, as enshrined in Article 9, is one of the foundations of a “democratic society” within the meaning of the Convention. It is, in its religious dimension, one of the most vital elements that go to make up the identity of believers and their conception of life, but it is also a precious asset for atheists, agnostics, sceptics and the unconcerned. The pluralism indissociable from a democratic society, which has been dearly won over the centuries, depends on it. That freedom entails, *inter alia*, freedom to hold or not to hold religious beliefs and to practise or not to practise a religion (see *Kokkinakis v. Greece*, 25 May 1993, § 31, Series A no. 260-A, and *Buscarini and Others v. San Marino [GC]*, no. 24645/94, § 34, ECHR 1999-I).

86. In democratic societies, in which several religions coexist within one and the same population, it may be necessary to place restrictions on freedom of thought, conscience and religion in order to reconcile the interests of the various groups and ensure that everyone's beliefs are respected (see *Kokkinakis*, cited above, § 33). The Court has frequently emphasised the State's role as the neutral and impartial organiser of the exercise of various religions, faiths and beliefs, and stated that this role is conducive to public order, religious harmony and tolerance in a democratic society (see *Leyla Şahin v. Turkey [GC]*, no. 44774/98, § 107, ECHR 2005-XI).

87. The Court reiterates that freedom to manifest one's religious beliefs comprises also a negative aspect, namely the right of individuals not to be required to reveal their faith or religious beliefs and not to be compelled to assume a stance from which it may be inferred whether or not they have such beliefs (see, *Alexandridis v. Greece*, no. 19516/06, § 38, ECHR 2008-..., and, *mutatis mutandis*, *Hasan and Eylem Zengin v. Turkey*, no. 1448/04, § 76 in fine, ECHR 2007-XI). The Court has accepted, as noted above, that Article 9 is also a precious asset for non-believers like the third applicant in the present case. It necessarily follows that there will be an interference with the negative aspect of this provision when the State brings about a situation in which individuals are obliged – directly or indirectly – to reveal that they are non-believers. This is all the more important when such obligation occurs in the context of the provision of an important public service such as education.

88. Having regard to the foregoing, the Court finds that the absence of a mark for “religion/ethics” on the successive school reports of the third applicant falls within the ambit of the negative aspect of freedom of thought, conscience and religion protected by Article 9 of the Convention as it may be read as showing his lack of religious affiliation. It follows that Article 14 taken in conjunction with Article 9 is applicable in the instant case.

89. For the purposes of Article 14 a difference in treatment between persons in analogous or relevantly similar positions is discriminatory if it has no objective and reasonable justification – in other words, if it does not pursue a legitimate aim or if there is not a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised. The Contracting State enjoys a margin of appreciation in assessing whether and to what extent differences in otherwise similar situations justify a different treatment (*Van Raalte v. the Netherlands*, cited above, § 39; *Larkos v. Cyprus [GC]*, no. 29515/95, § 29, ECHR 1999-I; and *Stec and Others v. the United Kingdom [GC]*, no. 65731/01, § 51, ECHR 2006-...).

90. The third applicant complained of the discriminatory nature of the non-provision of courses in ethics and the resultant absence of a mark for “religion/ethics” on his school reports. The Court considers it appropriate to limit its examination of the alleged difference in treatment between the third applicant, a non-believer who wished to follow ethics classes, and those pupils who followed religion classes to the latter aspect of the complaint, namely the absence of a mark.

91. The Court observes that in the present case the parents of the third applicant systematically requested the school authorities to organise a class in ethics for him, as provided for in the Ordinance. However, no such class was organised for the third applicant between the 1998/1999 school year and the 2008/2009 school year, that is to say, throughout his entire schooling at primary and secondary level up to the present day. It appears that the reason was the lack of sufficient numbers of pupils interested in following such a class, in accordance with the requirements set out in the Ordinance. As no ethics class

was provided throughout the third applicant's schooling, his school reports and leaving certificates contained a straight line instead of a mark for "religion/ethics".

92. The Court takes the view that the provisions of the Ordinance which provide for a mark to be given for "religion/ethics" on school reports cannot, as such, be considered to infringe Article 14 taken in conjunction with Article 9 of the Convention as long as the mark constitutes neutral information on the fact that a pupil followed one of the optional courses offered at a school. However, a regulation of this kind must also respect the right of pupils not to be compelled, even indirectly, to reveal their religious beliefs or lack thereof.

93. The Court reiterates that religious beliefs do not constitute information that can be used to distinguish an individual citizen in his relations with the State. Not only are they a matter of individual conscience, they may also, like other information, change over a person's lifetime (see, *mutatis mutandis*, *Sofianopoulos and Others v. Greece* (dec.), nos. 1977/02, 1988/02 and 1997/02, ECHR 2002-X; and *Sinan Işık v. Turkey*, no. 21924/05, § 42, 2 February 2010). Although the above cases concerned identity cards, documents of arguably greater significance in a person's life than school reports for primary and secondary education, the Court nonetheless finds that similar considerations apply to the present case.

94. When reviewing the issue of a mark for "religion/ethics" on school reports, the Constitutional Court in its judgment of 20 April 1993 dismissed the arguments concerning the risk of a division between believers and non-believers (see paragraphs 40-41 above). The Constitutional Court's judgment was based on the assumption that any interested pupil would be able to follow a class in either of the two subjects concerned. Consequently, there would always be a mark on the school report for "religion/ethics". The Constitutional Court further held that a pupil could even follow both subjects in the same year, in which case his or her mark for "religion/ethics" would be an average mark for the two subjects. Having regard to the above, the Constitutional Court held that an outside observer would not be in a position to determine whether a pupil had followed a class in religion or in ethics.

95. The Court notes that the above analysis of the Constitutional Court, while unquestionable in its substance, appears to overlook other situations which may arise in practice. In the present case the pupil had no mark for "religion/ethics" on his school reports because the schools could not organise ethics classes despite repeated requests from his parents. The Court considers that the absence of a mark for "religion/ethics" would be understood by any reasonable person as an indication that the third applicant did not follow religious education classes, which were widely available, and that he was thus likely to be regarded as a person without religious beliefs. The Government in their submissions indicated that the vast majority of religious education classes concerned Roman Catholicism. The fact of having no mark for "religion/ethics" inevitably has a specific connotation and distinguishes the persons concerned from those who have a mark for the subject (see, *Sinan Işık*, cited above, § 51). This finding takes on particular significance in respect of a country like Poland where the great majority of the population owe allegiance to one particular religion.

96. Further, the Court notes that from 1 September 2007 onwards the situation of pupils like the third applicant would become even more problematic on account of the entry into force of the amended Ordinance of the Minister of Education of 13 July 2007 on the marking of pupils' work (see paragraph 46 above). The amended Ordinance introduced the rule that marks obtained for religious education class or ethics would be included in the calculation of the "average mark" obtained by a pupil in a given school year and at the end of a given level of schooling. In this respect the Court observes that the above rule may have a real adverse impact on the situation of pupils like the applicant who could not, despite their wishes, follow a course in ethics. Such pupils would either find it more difficult to increase their average mark as they could not follow the desired optional subject or might feel pressurised – against their conscience – to attend a religion class in order to improve their average. It is noteworthy in this respect that the Constitutional Court in its judgment of 2 December 2009 referred to the risk that the choice of religion as an optional subject could have been the result of pressure from local public opinion, but nevertheless did not address this issue as lying outside its jurisdiction (see paragraph 48 in fine above).

97. For those reasons the Court is not persuaded by the Government's submissions to the effect that the absence of a mark for "religion/ethics" is entirely neutral and simply reflects the fact of following or not following a class in religious education or in ethics. This argument is further undermined by the fact that on the third applicant's primary school leaving certificate there was a straight line and the word "ethics" was crossed out. The message conveyed by such a document is unambiguous and anything but neutral: the ethics class was not available as an optional subject to the third applicant and he chose not to attend religion class.

98. Nor is the Court convinced by the Government's arguments that there are close similarities between the Saniewski inadmissibility decision and the present case. It finds that the present case can be distinguished from Saniewski on at least three grounds. Firstly, differently from Saniewski, in the instant case the allegations concern all the consecutive school reports of the third applicant, including his leaving

certificate for primary and lower secondary schools. Secondly, in the present case the Court has examined the issues raised in the light of Article 14 taken in conjunction with Article 9 (in its negative aspect). Thirdly, the relevant new factor for the Court is the amended Ordinance of 2007 referred to above.

99. Having regard to the foregoing, the Court finds that the absence of a mark for “religion/ethics” on the third applicant's school certificates throughout the entire period of his schooling amounted to a form of unwarranted stigmatisation of the third applicant.

100. In these circumstances, the Court is not satisfied that the difference in treatment between non-believers who wished to follow ethics classes and pupils who followed religion classes was objectively and reasonably justified and that there existed a reasonable relationship of proportionality between the means used and the aim pursued. The Court considers that the State's margin of appreciation was exceeded in this matter as the very essence of the third applicant's right not to manifest his religion or convictions under Article 9 of the Convention was infringed.

101. There has accordingly been a violation of Article 14 taken in conjunction with Article 9 of the Convention in respect of the third applicant.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 2 OF PROTOCOL No. 1 TO THE CONVENTION

102. The first two applicants complained that the school authorities had not organised a class in ethics for their son in conformity with their convictions. They relied on Article 2 of Protocol No. 1 to the Convention.

103. The Government claimed that the first two applicants had not complained of any breach of their rights under Article 2 of Protocol No. 1. The Court notes that the first two applicants expressly alleged a breach of that provision in their application, and for that reason dismisses the Government's objection.

104. The Court reiterates that the general principles concerning the interpretation of Article 2 of Protocol No. 1 were recapitulated in the case of *Folgerø and Others* (cited above, § 84). In that case the Court reviewed under Article 2 of Protocol No. 1 the arrangements for a compulsory subject in Christianity, Religion and Philosophy taught during the ten years of compulsory schooling in Norway. The model existing in Poland is different in a number of respects. Religious education and ethics are organised on a parallel basis, for each religion according to its own system of principles and beliefs and, at the same time, it is provided that teaching of ethics is offered to interested pupils. Both subjects are optional and the choice depends on the wish of parents or pupils, subject to the proviso that a certain minimum number of pupils were interested in following any of the two subjects. The Court notes that it remains, in principle, within the national margin of appreciation left to the States under Article 2 of Protocol No. 1 to decide whether to provide religious instruction in public schools and, if so, what particular system of instruction should be adopted. The only limit which must not be exceeded in this area is the prohibition of indoctrination (see, *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark*, 7 December 1976, § 53, Series A no. 23). The Court observes that the system of teaching religion and ethics as provided for by Polish law – in its model application – falls within the margin of appreciation as to the planning and setting of the curriculum accorded to States under Article 2 of Protocol No. 1.

105. Accordingly, the Court finds that the alleged failure to provide ethics classes does not disclose any appearance of a violation of the rights of the first and second applicants under Article 2 of Protocol No. 1. It follows that this complaint is manifestly ill-founded and must be rejected in accordance with Article 35 §§ 3 and 4 of the Convention.

III. OTHER ALLEGED VIOLATIONS OF THE CONVENTION

106. The first two applicants further complained under Article 9 of the Convention that they had been requested to make a declaration as to whether their son would follow religious instruction and had thus been exposed to a risk of disclosure of their convictions. The Court observes that the first two applicants failed to substantiate this complaint. In any event, it notes that under the version of the Ordinance applicable to the facts of the present case the school authorities could not ask parents to make a “negative declaration” to the effect that their child would not follow religious instruction.

107. The applicants also alleged a breach of Article 13 of the Convention in that there had been no effective remedies available in their case. However, the Court notes that this complaint was formulated in very general terms and without having specified which substantive Article of the Convention it was related to.

108. Consequently, the Court finds that the above complaints are manifestly ill-founded and must be rejected in accordance with Article 35 §§ 3 and 4 of the Convention.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT

1. Declares unanimously the third applicant's complaint under Article 14 taken in conjunction with Article 9 of the Convention about the absence of a mark on school reports admissible and the remainder of the application inadmissible;

2. Holds by six votes to one that there has been a violation of Article 14 taken in conjunction with Article 9 of the Convention in respect of the third applicant;

3. Holds unanimously that the finding of a violation constitutes in itself sufficient just satisfaction for non-pecuniary damage;

4. Dismisses unanimously the remainder of the claims for just satisfaction.

(Omissis)

JAKÓBSKI C. POLONIA¹⁰⁰
7 dicembre 2010 – Sez. V – Ric. 18429/06
Pres. Bratza, Garlicki, Mijović, Šikuta, Poalelungi, Vučinić, de Gaetano

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione dell'art. 9; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 9

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(*Omissis*)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

5. The applicant was born in 1965 and is currently detained in Nowogród Prison.

6. Since 20 June 2003 the applicant has been serving an eight-year prison sentence imposed by the Poznan Regional Court following his conviction for rape.

7. He was previously held in Goleniów Prison. On several occasions he requested to be served meat-free meals on account of his religious dietary requirements. He submitted that he was a Buddhist and that he adhered strictly to the Mahayana Buddhist dietary rules which required refraining from eating meat.

8. On 19 January 2006 the prison dermatologist recommended that the applicant be placed on a meat-free diet in view of his health problems. For three months he was granted a “no pork” diet (PK diet) that included very little meat and was also applied to six Muslims detained in the Goleniów Prison.

9. On 20 April 2006 a doctor who examined the applicant considered that there were no medical grounds to continue granting the PK diet to the applicant. Consequently, the diet was discontinued. The applicant objected and threatened to go on a hunger strike.

10. On 27 April 2006 the applicant asked the District Prosecutor to institute criminal proceedings against the employees of Goleniów Prison. The applicant claimed that despite having requested on several occasions to be provided with a meat-free diet, he was receiving meals containing meat products. Since he could not eat meat for religious reasons he depended on food parcels from his family. He was forced to accept the meals and then throw them away. The refusal to accept them would have been regarded as a decision to start a hunger strike and would have entailed disciplinary punishment. On 13 June 2006 the Goleniów District Prosecutor discontinued the criminal proceedings in respect of the applicant's allegations.

11. On 3 July 2006 the Buddhist Mission in Poland sent a letter to the prison authorities supporting the applicant's request for a meat-free diet. They submitted that the Mahayana Buddhists had a serious moral problem when they were forced to eat meat. According to the rules, a Mahayana Buddhist should avoid eating meat to cultivate compassion for all living beings. They further asked the authorities simply to eliminate meat products from the applicant's meals.

12. On 17 July 2006 the applicant requested the Director of Goleniów Prison to be served meat-free meals in view of his religious dietary requirements. He noted that the PK diet contained meat products and therefore it did not satisfy his needs. The applicant's request was refused on 16 October 2006. That decision did not contain any reasons.

13. On 21 August 2006 and 31 August 2006 the applicant asked the Goleniów District Prosecutor to institute criminal proceedings against the prison guards. He alleged that there had been an interference with his religious convictions, in particular as the guards had referred to the Buddhist Mission in Poland

¹⁰⁰ *Fattispecie*: il ricorrente, detenuto in carcere, lamentava una violazione della propria libertà religiosa per essergli stato negato dalle autorità penitenziarie l'accesso a una dieta conforme alle prescrizioni alimentari della religione cui apparteneneva.

Bibliografia essenziale: OUALD CHAIB, S. – PERONI, L., *Jakóbski v. Poland: is the Court opening the door to reasonable accommodation?*, in *Strasb. Obs.*, 8 dicembre 2010.

as "a sect". They had also thrown religious publications belonging to the applicant into a toilet. On 19 August 2006, after receiving a family visit, he was ordered to undergo a body search. The applicant took off his clothes except for his underwear, whereupon the prison guard allegedly touched his private parts. He was further ordered to squat and other prison guards ridiculed him.

14. On 29 October 2006 the Goleniów District Prosecutor refused to institute criminal proceedings against the persons concerned. It considered that the applicant's allegations were unfounded. The applicant was entitled to exchange correspondence with the Buddhist Mission in Poland and he could also telephone them. In addition, he was entitled to a diet that roughly corresponded to his religious requirements. However, the prosecutor stressed that as the applicant was kept in a single cell, there were no witnesses to the alleged ill-treatment by the prison officers and it was impossible to establish whether the events described by the applicant had actually taken place.

15. On 13 October 2006 the District Court dismissed the applicant's interlocutory appeal against the decision of 13 June 2006. The court held that the applicant, when refusing to accept meals containing meat, had referred to his alleged vegetarianism. The court considered that there was no information in the prison files showing that the applicant was a vegetarian, and in addition for 3 months he had agreed to the PK diet even though it was not a completely meat-free diet.

16. On 14 November 2006 in reply to the applicant's further complaints, the Szczecin Regional Prisons Inspector informed the applicant that the only special diet available in Goleniów Prison was the "PK" diet. That diet, with the exception of pork, consisted of various meat products, namely beef and poultry, as well as fish. A meat-free diet was not available in that prison.

17. On 20 November 2006 the Szczecin Prisons Inspector, in reply to yet another complaint from the applicant, again confirmed that the only special diet which took into account religious beliefs was the PK diet. In addition, he explained:

"A convict has a right to change religion while serving a prison sentence and to profit from freedom of religion if he/she feels like that. However, this does not mean that the prison authorities are obliged to provide an individual with special food in order to meet the specific requirements of his faith. The question of food related to religion or cultural background should not lead convicts to manipulate the prison authorities in order to secure personal advantages."

18. On 14 December 2006 the Goleniów District Court dismissed the applicant's interlocutory appeal against the decision of 29 September 2006.

19. On 25 June 2007 the Buddhist Mission in Poland again sent a letter to the Director of Goleniów Prison asking him to provide the applicant with a meat-free diet.

20. In a complaint lodged with the Szczecin Regional Court on 3 September 2007 the applicant argued that the diet he had been granted in Goleniów Prison did not take into account his religious beliefs.

21. On 3 December 2007 the Regional Court dismissed the applicant's complaint. The court held that the applicant had been granted a special diet since 18 July 2006. It further noted that given the technical conditions in the prison kitchen, the transporting of meals and understaffing in the kitchen, it was not possible to provide each prisoner individually with food in conformity with his or her religious dietary requirements. The court also confirmed that meals without pork were prepared.

22. In March 2009 the applicant was transferred to Nowogród Prison. On 2 May 2009 he applied to be served meat-free meals in view of his religious dietary requirements. The applicant's request was refused on 13 May 2009.

23. On 12 August 2009 in reply to the applicant's complaint, the Ombudsman informed him that the prison authorities had not been obliged to prepare special meals taking into consideration different dietary requirements. In addition, since the applicant was the only Buddhist in this prison, it would have put too much strain on the prison authorities.

(Omissis)

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION

27. The applicant complained that the prison authorities, by refusing to provide him with a meat-free diet in accordance with his religious precepts, had infringed his right to manifest his religion through observance of the rules of the Buddhist religion, as protected by Article 9 of the Convention, which reads as follows:

(Omissis)

B. Merits

1. The applicant's submissions

34. The applicant submitted that under Article 9 of the Convention the State was obliged to respect and support the individual's freedom to practice his or her religion. Any limitations could be set only in the interest of public safety, for the protection of public order, health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others. In the applicant's opinion observing vegetarianism could not be described as a threat to public safety, health, morals or the rights and freedoms of others.

35. The applicant further stressed that Buddhism was a path of life in which the individual was supposed to recognise himself and develop self-awareness. A Buddhist was supposed to improve his spiritual life. He referred to the Third Secondary Precept of Shakyamuni Buddha (in the holy book of Brahmajala Sutra) according to which:

“A disciple of the Buddha must not deliberately eat meat. He should not eat the flesh of any sentient being. The meat-eater forfeits the seed of Great Compassion ... Those who do so are guilty of countless offences.”

36. Lastly, the applicant maintained that Buddha was a teacher who gave suggestions and directions but never orders. He noted that if a Buddhist did not follow those directions he stopped on his path of self-development and resisted Buddha's teaching.

2. The Government's submissions.

37. The Government observed that in principle they did not contest that religious precepts relating to a diet might be considered an essential aspect of the practice of one's religion and as such covered by the right to manifest one's religion within the meaning of Article 9 of the Convention.

38. They noted, referring to the Great Polish Encyclopaedia (Wielka Encyklopedia PWN, vol. 4, Warsaw 2001, p. 544), that Buddhism generally did not prohibit eating meat and vegetarianism was not required nor did it constitute an element of the Buddhist religion. They further submitted, relying on Wikipedia (http://en.wikipedia.org/wiki/Buddhist_cuisine), that even the strict Mahayana school to which the applicant declared his adherence only encouraged vegetarianism and did not prescribe it. For these reasons only some Mahayana Buddhists were vegetarians.

39. They submitted that in the particular circumstances of the present case, vegetarianism could not be considered an essential aspect of the practice of the applicant's religion - in particular since the applicant had agreed to the PK diet and had asked for it to be continued.

40. The Government further observed that in any event the requirements laid down in the second paragraph of Article 9 of the Convention were met. In particular, under Article 109 § 1 of the Code of Execution of Criminal Sentences it was not obligatory to grant a special diet in accordance with a prisoner's religious beliefs. However, they agreed that in a situation where it was possible for a custodial institution to provide for a special diet it should have granted such a diet to the prisoner.

41. The Government concluded that to accept that there was an obligation on the State authorities to provide each detainee with special food in accordance with his or her beliefs would be too rigorous and would entail too many difficulties of a technical and financial nature. In their opinion, the diet that the applicant had been granted roughly corresponded to his religious requirements. Since there were nearly 1,200 detainees in Goleniów Prison, the preparation of special meals for only one person would have placed an excessive burden on the prison authorities.

3. The Court's assessment

(a) Applicability of Article 9 of the Convention

42. The Court must first consider whether the applicant can rely on Article 9 of the Convention.

43. The applicant submitted that the refusal to provide him with a meat-free diet in prison in accordance with his religious precepts infringed his right to manifest his religion through observance of the rules of the Buddhist religion. The Government argued that in the present case, vegetarianism could not be considered an essential aspect of the practice of the applicant's religion, since the strict Mahayana school to which the applicant claimed to adhere only encouraged vegetarianism but did not prescribe it.

44. The Court notes that Article 9 of the Convention lists the various forms which manifestation of one's religion or belief may take, namely worship, teaching, practice and observance (see, *mutatis mutandis*, *Cha'are Shalom Ve Tsedek v. France* [GC], no. 27417/95, § 73, ECHR 2000-VII). It does not protect every act motivated or inspired by a religion or belief (see, *Leyla Şahin v. Turkey* [GC], no. 44774/98, § 78, ECHR 2005-XI). The freedom of thought, conscience and religion denotes views that

attain a certain level of cogency, seriousness, cohesion and importance (see *Leela Förderkreis e.V. and Others v. Germany*, no. 58911/00, § 80, 6 November 2008). In addition, the State's duty of neutrality and impartiality, as defined in the Court's case-law, is incompatible with any power on the State's part to assess the legitimacy of religious beliefs (see *Leyla Sahin*, cited above, § 107).

45. The Court also notes that Buddhism is one of the world's major religions officially recognised in numerous countries. In addition, it has already held that observing dietary rules can be considered a direct expression of beliefs in practice in the sense of Article 9 (see *Cha'are Shalom Ve Tsedek*, cited above, §§ 73 and 74). In the present case the applicant requested to be provided with a meat-free diet because as a practising Buddhist he wished to avoid eating meat. Without deciding whether such decisions are taken in every case to fulfil a religious duty (see *Leyla Şahin*, cited above, § 78), as there may be situations where they are taken for reasons other than religious ones, in the present case the Court considers that the applicant's decision to adhere to a vegetarian diet can be regarded as motivated or inspired by a religion and was not unreasonable. Consequently, the refusal of the prison authorities to provide him with a vegetarian diet falls within the scope of Article 9 of the Convention.

(b) The question of interference

46. The Court observes that the applicant submitted that the refusal to provide him with meat-free meals amounted to an interference with his rights guaranteed by Article 9 of the Convention. However, the Court is of the view that the circumstances of the applicant's case and in particular the nature of his complaint are more appropriately examined from the standpoint of the respondent State's positive obligations.

47. In this respect the Court reiterates that whether the case is analysed in terms of a positive duty on the State to take reasonable and appropriate measures to secure the applicant's rights under paragraph 1 of Article 9 or in terms of an interference by a public authority to be justified in accordance with paragraph 2, the applicable principles are broadly similar. In both contexts regard must be had to the fair balance that has to be struck between the competing interests of the individual and of the community as a whole; and in both contexts the State enjoys a certain margin of appreciation in determining the steps to be taken to ensure compliance with the Convention. Furthermore, even in relation to the positive obligations flowing from the first paragraph of Article 9, in striking the required balance the aims mentioned in the second paragraph may be of a certain relevance (see, *mutatis mutandis*, *Hatton and Others v. the United Kingdom* [GC], no. 36022/97, § 98, ECHR 2003-VIII).

(c) Compliance with Article 9 of the Convention

48. The Court firstly notes that at least since 2006, first in *Goleniów* Prison and subsequently in *Nowogród* Prison, the applicant has repeatedly requested a meat-free diet. The authorities refused his requests in particular on the ground that preparation of meat-free meals for one person would have been too expensive (extra costs of hygiene requirements) and would have placed an excessive burden on the prison's kitchen staff (see paragraphs 7, 20, and 21 above).

49. The Court further notes that for some time the applicant was granted a PK diet, a diet that contained no pork and included very little meat. However, the applicant argued that this diet had not corresponded entirely to his religious requirements (see paragraph 12 above).

50. The Court observes that according to the second paragraph of Article 9 of the Convention restrictions are permitted, *inter alia*, for the protection of public health or morals or for the protection of the rights and freedoms of others. Whilst the Court is prepared to accept that a decision to make special arrangements for one prisoner within the system can have financial implications for the custodial institution and thus indirectly on the quality of treatment of other inmates, it must consider whether the State can be said to have struck a fair balance between the interests of the institution, other prisoners and the particular interests of the applicant.

51. In order to justify the food regulations in prison, the Government referred to Article 109 of the Code of Execution of Criminal Sentences and the Ordinances of the Minister of Justice according to which it was not obligatory to serve a special diet in accordance with one's religious beliefs under Polish law. They also noted that providing each detainee with special food in accordance with his or her beliefs would have entailed too many difficulties of a technical and financial nature (see, paragraph 40 above).

52. According to the applicant's religion he was supposed to have a simple meat-free diet. He merely asked to be granted a vegetarian diet, excluding meat products (see paragraph 12 above). The Court notes that his meals did not have to be prepared, cooked and served in a prescribed manner, nor did he require any special products (see, *mutatis mutandis*, *D and E.S. v. United Kingdom*, no. 13669/88, Commission decision of 7 March 1990, Decisions and Reports (DR) 65, p. 245; *X v. United Kingdom*, no. 5947/72, Commission decision of 5 March 1976, Decisions and Reports (DR) 5, p. 8). Unlike in the latter case, he was not offered any alternative diet, nor was the Buddhist Mission consulted on the issue of

the appropriate diet. The Court is not persuaded that the provision of a vegetarian diet to the applicant would have entailed any disruption to the management of the prison or to any decline in the standards of meals served to other prisoners.

53. In this respect the Court points out that the recommendation of the Committee of Ministers to the member States, namely Recommendation (Rec 92006)2) on the European Prison Rules (see paragraph 26 above) recommend that prisoners should be provided with food that takes into account their religion (see paragraphs 26 above). In recent judgments the Court has drawn the authorities' attention to the importance of this recommendation, notwithstanding its non-binding nature (see *Sławomir Musiał v. Poland*, no. 28300/06, § 96, ECHR 2009-... (extracts)).

54. Having regard to all the foregoing factors, and despite the margin of appreciation left to the respondent State, the Court finds that the authorities failed to strike a fair balance between the interests of the prison authorities and those of the applicant, namely the right to manifest his religion through observance of the rules of the Buddhist religion.

55. The Court concludes that there has been a breach of Article 9 of the Convention.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 14 OF THE CONVENTION IN CONJUNCTION WITH ARTICLE 9 OF THE CONVENTION

56. The applicant complained under Article 14 in conjunction with Article 9 that he was discriminated against since other religious groups in prison were allowed a special diet.

Article 14 of the Convention provides as follows:

“The enjoyment of the rights and freedoms set forth in [the] Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.”

57. The Court notes that this complaint is linked to the one examined above and must therefore likewise be declared admissible.

58. The Court reiterates that Article 14 has no independent existence, but plays an important role by complementing the other provisions of the Convention and its Protocols, since it protects individuals placed in similar situations from any discrimination in the enjoyment of the rights set forth in those other provisions. Where a substantive Article of the Convention or its Protocols has been relied on both on its own and in conjunction with Article 14 and a separate breach has been found of the substantive Article, it is not generally necessary for the Court to consider the case under Article 14 also, though the position is otherwise if a clear inequality of treatment in the enjoyment of the right in question is a fundamental aspect of the case (see *Chassagnou and Others v. France* [GC], nos. 25088/94, 28331/95 and 28443/95, § 89, ECHR 1999-III, and *Dudgeon*, cited above, § 67).

59. In the circumstances of the present case the Court considers that the inequality of treatment, of which the applicant claimed to be a victim, has been sufficiently taken into account in the above assessment that led to the finding of a violation of a substantive Convention provision. It follows that there is no cause for a separate examination of the same facts from the standpoint of Article 14 of the Convention (see *Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova*, no. 45701/99, § 134, ECHR 2001-XII, and *Sidiropoulos and Others v. Greece*, 10 July 1998, § 52, Reports of Judgments and Decisions 1998-IV).

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Declares the application admissible;
2. Holds that there has been a violation of Article 9 of the Convention;
3. Holds that there is no need to examine separately the complaint under Article 14 in conjunction with Article 9 of the Convention;

4. Holds

(a) that the respondent State is to pay the applicant, within three months from the date on which the judgment becomes final in accordance with Article 44 § 2 of the Convention, EUR 3,000 (three thousand euros), plus any tax that may be chargeable, in respect of non-pecuniary damage, and EUR 187 (one hundred and eighty-seven euros) in respect of costs and expenses, to be converted into Polish zlotys at the rate applicable at the date of settlement;

(b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amounts at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;

5. Dismisses the remainder of the applicant's claim for just satisfaction.

(Omissis)

SAVEZ CRKAVA “RIJEČ ŽIVOTA” E ALTRI C. CROAZIA¹⁰¹
9 dicembre 2010 – Sez. I – Ric. 7798/08
Pres. Rozakis, Vajić, Hajiyeu, Spielmann, Jebens, Malinverni, Nicolaou

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 9; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 1 Prot. 12

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(*Omissis*)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

5. The applicants are churches of a Reformist denomination which are registered as religious communities under Croatian law and which have their seats in Zagreb (the first and second applicant churches) and Tenja (the third applicant church).

6. The first applicant church has been present in Croatia since 1993, the second since 1989 and the third since the sixteenth century as part of the Reformed Church and since 2001 as an independent church. The applicant churches were entered in the register of religious communities in Croatia on 18 December 2003 (the first applicant church), 3 December 2003 (the second applicant church) and 14 October 2003 (the third applicant church), in accordance with the Religious Communities Act.

7. On 21 June 2004 the applicant churches submitted a request to the Government's Commission for Relations with Religious Communities (Komisija za odnose s vjerskim zajednicama – “the Religious Communities Commission”) in order to conclude an agreement with the Government of Croatia, as envisaged in section 9(1) of the Religious Communities Act (see paragraph 18 below), which would regulate their relations with the State. They explained that without such an agreement they were unable to provide religious education in public schools and nurseries, to provide pastoral care to their members in medical and social-welfare institutions, as well to those in prisons and penitentiaries, or to perform religious marriages with the effects of a civil marriage.

8. On 23 December 2004 the Government of Croatia adopted an instruction (zaključak – “the Instruction”) setting out the criteria which religious communities had to satisfy in order to conclude such an agreement with it (see paragraph 19 below).

9. In a letter of 12 January 2005 the Religious Communities Commission informed the applicant churches that they did not satisfy, either individually or jointly, the historical and numerical criteria set out in the above Instruction, that is to say, that they had not been present in the territory of Croatia since 6 April 1941 and that the number of their adherents did not exceed 6,000 (see paragraph 19 above). Referring to section 21 of the 2003 Health Care Act (see paragraph 21 below) and sections 14, 78(1) and 95 of the Enforcement of Prison Sentences Act (see paragraphs 23-26 below), it also remarked that members of religious communities which had not concluded the relevant agreement with the Government of Croatia had a right to receive pastoral care in medical and social-welfare institutions as well as in prisons and penitentiaries.

10. On 10 February 2005 the applicant churches submitted another request to conclude an appropriate agreement with the Government of Croatia, this time addressing it to the Prime Minister directly.

11. In a letter of 15 June 2005 the Religious Communities Commission replied to the applicant churches' request of 10 February 2005, informing them again that they did not satisfy, either individually or jointly, the criteria set forth in the Instruction of 23 December 2004, this time without specifying which particular criteria had not been met. It again referred to section 21 of the 2003 Health Care Act and

¹⁰¹ *Fattispecie*: le Chiese ricorrenti lamentavano di aver ricevuto un trattamento diseguale rispetto ad altre organizzazioni religiose, in ragione di una applicazione non uniforme dei criteri individuati dal governo per l'accesso agli accordi delle confessioni religiose con lo Stato.

sections 14, 78(1) and 95 of the Enforcement of Prison Sentences Act, reiterating its opinion that the members of religious communities which had not concluded appropriate agreements with the Government of Croatia had a right to receive pastoral care in medical and social-welfare institutions and in prisons and penitentiaries.

12. The applicant churches then lodged a request for the protection of a constitutionally guaranteed right (*zahtjev za zaštitu ustavom zajamčenog prava*) with the Administrative Court (*Upravni sud Republike Hrvatske*) against the Religious Communities Commission's refusal of 15 June 2005, in accordance with section 66 of the Administrative Disputes Act (see paragraph 28 below). They argued that the refusal, even though it had been given in the form of a letter, constituted "an individual legal act" (that is, a decision), within the meaning of section 66 of the Administrative Disputes Act, that had violated their constitutional right to equality of all religious communities before the law, as guaranteed by Article 41 of the Constitution (see paragraph 16 below).

13. On 12 October 2006 the Administrative Court declared their action inadmissible, holding that the Religious Communities Commission's refusal did not constitute "an individual act" for the purposes of section 66 of the Administrative Disputes Act, and thus was not susceptible to that court's review.

14. The applicant churches then lodged a constitutional complaint, relying again, *inter alia*, on Article 41 of the Constitution and alleging a violation of their constitutional right to equality of all religious communities before the law. On 1 October 2006 the Constitutional Court (*Ustavni sud Republike Hrvatske*) dismissed the applicant churches' constitutional complaint, finding, *inter alia*, that Article 41 of the Constitution was not applicable in the particular case.

15. Meanwhile, on 30 September 2005 the applicant churches filed a petition with the Constitutional Court for an abstract review of constitutionality and legality, asking it to examine the conformity of the Instruction of 23 December 2004 with the Religious Communities Act and Article 41 of the Constitution. On 5 June 2007 the Constitutional Court declared the applicant churches' petition inadmissible, finding that the contested Instruction was not subordinate legislation susceptible to a review of constitutionality and legality.

(Omissis)

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 14 OF THE CONVENTION IN CONJUNCTION WITH ARTICLE 9

41. The applicant churches complained that they had been discriminated against because, unlike other religious communities with which the Government of Croatia had concluded agreements on issues of common interest, as referred to in section 9(1) of the Religious Communities Act, they were not: (a) allowed to provide religious education in public schools and nurseries, (b) allowed to provide pastoral care to their members in medical and social-welfare institutions, prisons and penitentiaries, or (c) entitled to have religious marriages they performed recognised by the State as equal, in terms of their legal effects, to civil marriages. In particular, they argued that certain religious communities such as the Bulgarian Orthodox Church, the Croatian Old Catholic Church and the Macedonian Orthodox Church, which did not satisfy the criteria set forth in the Government's Instruction of 23 December 2004, had nevertheless concluded agreements with the State and were thus allowed to provide the above religious services and were entitled to the official recognition of religious marriages performed by them. They relied on Article 14 of the Convention, taken together with Article 9. Those Articles read as follows:

(Omissis)

42. The Government contested these arguments. They argued that domestic remedies had not been exhausted, that the Articles relied on were not applicable to certain complaints, and that, in any event, all the applicant churches' complaints were manifestly ill-founded.

A. Admissibility

(Omissis)

2. Applicability

(a) The arguments of the parties

(i) The Government

49. The Government averred that Article 9 could not be interpreted to mean that the State must allow religious education in public schools and nurseries or recognise religious marriages.

50. In particular, the Government argued that while teaching was one of the forms of manifestation of religion referred to in Article 9 § 1 of the Convention, neither the wording of that Article nor the Court's case-law indicated that the State was obliged to allow religious education in public schools or nurseries.

51. The Government further argued that while celebration of a religious marriage was also one of the forms of manifestation of religion as it amounted to "observance" within the meaning of Article 9 § 1 of the Convention, the recognition of such marriages as equal to civil marriages in terms of their effects was not among the rights guaranteed by that Article. In other words, a religion was manifested through celebration of a religious marriage, and not through the official recognition of such a marriage.

52. In conclusion, the Government submitted that the right to religious education in public schools and nurseries and the right to obtain State recognition of religious marriages went beyond the scope of Article 9 of the Convention.

53. As to the applicability of Article 14 of the Convention, the Government noted that under the Court's case-law that provision had effect solely in relation to other rights safeguarded by the Convention and thus had no independent existence. That being so, and given their view that the right to provide religious education in public schools and nurseries and the right to have religious marriages recognised by the State was beyond the scope of Article 9 of the Convention, the Government concluded that Article 14 was equally inapplicable to that part of the application.

(ii) The applicant

54. The applicant churches contested in particular the Government's contention that Article 14 of the Convention was inapplicable because the right to provide religious education in public schools and nurseries and the right to the official recognition of religious marriages were outside the scope of Article 9 of the Convention. They averred that in a situation in which certain religious communities had been granted such rights, there was clearly a positive obligation to grant the same rights to other religious communities in a comparable situation.

(b) The Court's assessment

55. The Court reiterates that Article 14 of the Convention has no independent existence since it has effect solely in relation to "the enjoyment of the rights and freedoms" safeguarded by those provisions. Although the application of Article 14 does not presuppose a breach of those provisions – and to this extent it is autonomous – there can be no room for its application unless the facts at issue fall within the ambit of one or more of the latter (see, for example, *Van Buitenen v. the Netherlands*, no. 11775/85, Commission decision of 2 March 1987, and *Cha'are Shalom Ve Tsedek v. France* [GC], no. 27417/95, § 86, ECHR 2000-VII).

56. The Court further reiterates that the Convention, including its Article 9 § 1, cannot be interpreted so as to impose an obligation on States to have the effects of religious marriages recognised as equal to those of civil marriages (see *X. v. Germany*, no. 6167/73, Commission decision of 18 December 1974, Decisions and Reports (DR) 1, pp. 64-65; *Khan v. the United Kingdom*, no. 11579/85, Commission decision of 7 July 1986, DR 48, pp. 253 and 255; *Spetz and Others v. Sweden*, no. 20402/92, Commission decision of 12 October 1994; and *Şerife Yiğit v. Turkey* [GC], no. 3976/05, § 102, 2 November 2010).

57. Likewise, the right to manifest religion in teaching guaranteed by Article 9 § 1 of the Convention does not, in the Court's view, go so far as to entail an obligation on States to allow religious education in public schools or nurseries.

58. Nevertheless, the Court considers that celebration of a religious marriage, which amounts to observance of a religious rite, and teaching of a religion both represent manifestations of religion within the meaning of Article 9 § 1 of the Convention. It also notes that Croatia allows certain religious communities to provide religious education in public schools and nurseries and recognises religious marriages performed by them. The Court reiterates in this connection that the prohibition of discrimination enshrined in Article 14 of the Convention applies also to those additional rights, falling within the wider ambit of any Convention Article, for which the State has voluntarily decided to provide (see *E.B. v. France* [GC], no. 43546/02, § 48, ECHR 2008-...). Consequently, the State, which has gone

beyond its obligations under Article 9 of the Convention in creating such rights cannot, in the application of those rights, take discriminatory measures within the meaning of Article 14 (see, *mutatis mutandis*, *E.B. v. France*, cited above, § 49). It follows that, although Croatia is not obliged under Article 9 of the Convention to allow religious education in public schools and nurseries or to recognise religious marriages, the facts of the instant case nevertheless fall within the wider ambit of that Article (see, for example and *mutatis mutandis*, *Thlimmenos v. Greece* [GC], no. 34369/97, §§ 40-43, ECHR 2000-IV; *Löffelmann v. Austria*, no. 42967/98, §§ 46-48, 12 March 2009; and *Gütl v. Austria*, no. 49686/99, §§ 31-33, 12 March 2009). Accordingly, Article 14 of the Convention, read in conjunction with Article 9, is applicable to the present case.

59. It follows that the Government's objection to the applicability of Article 14 of the Convention must also be dismissed.

3. *Whether the complaints are manifestly ill-founded*

(a) The arguments of the parties

60. As regards the applicant churches' complaint concerning pastoral care in medical and social-welfare institutions, prisons and penitentiaries, the Government submitted that the Religious Communities Act undoubtedly guaranteed the right to provide such care to all religious communities. The fact that certain religious communities had not concluded an appropriate agreement with the Government of Croatia did not mean that they were in any way prevented from exercising that right. This was so because the right at issue was not created by such agreements but was directly guaranteed by law.

61. The Government further submitted that, in addition to the Religious Communities Act, the right to pastoral care was also recognised under certain special legislation, in particular by the Health Care Act and the Enforcement of Prison Sentences Act (see paragraphs 21-26 above).

62. In any case, the Government observed, the applicant churches had not claimed that any of their members had ever been denied the right to pastoral care in the institutions in question.

63. Lastly, the Government emphasised that the Religious Communities Commission had on several occasions clearly informed the applicant churches that they were entitled to provide pastoral care in medical and social-welfare institutions, and also in prisons and penitentiaries, regardless of the fact that they had not concluded an agreement with the Government of Croatia (see paragraphs 7 and 11 above).

64. In the light of the above, the Government concluded that the applicant churches had the right to pastoral care in medical and social-welfare institutions, as well as in prisons and penitentiaries, and that therefore their complaints on that account were manifestly ill-founded.

65. The applicant churches did not comment on this issue.

(b) The Court's assessment

66. The Court notes that sections 14 and 15 of the Religious Communities Act guarantee to all religious communities the right to provide pastoral care to their members in medical and social-welfare institutions, prisons and penitentiaries (see paragraph 18 above). While it is true that those sections also provide that this right is to be exercised in a manner regulated by the relevant agreements, the Government explained that members of religious communities which had not concluded such agreements also had a right to receive pastoral care in the institutions in question. This interpretation is corroborated by the Report on Implementation of the Constitutional Act on the Rights of National Minorities of 1 July 2010 (see paragraph 37 above), and the letters of 12 January and 15 June 2005 from the Religious Communities Commission to the applicant churches (see paragraphs 7 and 11 above).

67. The Court is also mindful of the Government's argument (see paragraph 62 above), which remained uncontested, that the applicant churches had not claimed, by citing concrete examples, that the right to provide pastoral care had ever been denied to them.

68. In these circumstances, and having regard to the relevant provisions of the Health Care Act and the Enforcement of Prison Sentences Act (see paragraphs 21-26 above), which constitute *leges speciales* in relation to the Religious Communities Act, it cannot but be concluded that the applicant churches have the right to provide pastoral care to their members in medical and social-welfare institutions, prisons and penitentiaries, and that this right has not been hindered in any way.

69. It follows that the applicant churches' complaints, in so far as they concern pastoral care in medical and social-welfare institutions, prisons and penitentiaries, are inadmissible under Article 35 § 3 as manifestly ill-founded and must therefore be rejected pursuant to Article 35 § 4 of the Convention.

70. On the other hand, to the extent that the applicant churches' complaints concern religious education in public schools and nurseries and official recognition of religious marriages, they are not manifestly ill-founded within the meaning of Article 35 § 3 of the Convention. Furthermore, these complaints are not inadmissible on any other grounds. They must therefore be declared admissible.

B. Merits

1. The arguments of the parties

(a) The Government

71. The Government argued that the difference in treatment between the applicant churches and the religious communities with which the Government of Croatia had entered into agreements on issues of common interest had an objective and reasonable justification.

72. The Government explained that forty-two religious communities had been registered in Croatia and that, in practice, it was not feasible to allow each of them to provide religious education in public schools and nurseries or to have religious marriages they performed officially recognised. For this reason, the State had to enjoy a margin of appreciation as regards the conditions to be fulfilled by religious communities in order to be granted those privileges.

73. In this connection the Government relied on the Conclusions of the Seminar on Church-State Relations in the Light of the Exercise of the Right to Freedom of Religion, organised in Strasbourg on 10 and 11 December 2001 by Mr Alvaro Gil-Robles, the former Council of Europe Commissioner for Human Rights. In those conclusions the participants acknowledged that certain religious communities could be granted a special status. This did not constitute discrimination provided that cooperation between those religious communities and the State was based on objective and reasonable criteria such as their historical or cultural relevance, representativeness or usefulness to society as a whole or to a large or specific sector of the population. The Government further cited the example of Austria, where the right to provide religious education in public schools and nurseries was granted only to thirteen religious communities which had been granted the special status of religious societies.

74. The Government further maintained that, contrary to the applicant churches' arguments, the religious communities which had concluded agreements with the Government of Croatia, and thus had been allowed to provide religious education in public schools and nurseries and conduct religious marriages with the effects of a civil marriage, satisfied either the specific historical and numerical criteria or the cultural criterion set forth in the Instruction of 23 December 2004, that is, they had either been active in the territory of Croatia on 6 April 1941 and had at least 6,000 adherents, or they belonged to the European cultural circle (see paragraph 19 above). This meant that those religious communities in their long-standing presence in the territory of Croatia had made a contribution to religious and cultural diversity and gained a certain level of trust and recognition in society.

75. In particular, the Government submitted that the Serbian Orthodox Church, the Bulgarian Orthodox Church, the Croatian Old Catholic Church, the Macedonian Orthodox Church, the Islamic Community in Croatia, the Evangelical Church in the Republic of Croatia, the Reformed Christian Church in Croatia and the Jewish Community Beth Israel in Croatia each satisfied the cultural criterion as they were all "historical religious communities of the European cultural circle". It was true that the remaining religious communities with which an agreement on issues of common interest had been concluded, that is, the Evangelical (Pentecostal) Church in the Republic of Croatia, the Christian Adventist Church in the Republic of Croatia and the Alliance of Baptist Churches in the Republic of Croatia and the associated churches (see paragraph 38 above), each had fewer than 6,000 adherents. However, the Government pointed out that those religious communities had entered into the agreement jointly, a possibility provided for by section 9 of the Religious Communities Act (see paragraph 18 above). In that way, the total number of their adherents had reached 6,316, thus exceeding the threshold of 6,000. More importantly, apart from that numerical criterion, those small religious communities satisfied the historical criterion, that is to say, they had been active in Croatia before 6 April 1941.

76. On the contrary, the applicant churches were relatively "young" religious communities, which had been active in Croatia since 1993 (the first applicant church), 1989 (the second) and 2001 (the third). Unlike the religious communities with which the Government of Croatia had entered into relevant agreements, the applicant churches had not even been mentioned in the 2001 census. As regards the third applicant church, the Government pointed out that it was a completely new religious community, and could not be considered to have been active since the sixteenth century in the territory of Croatia as part of the Reformed Church. This was so because the Instruction of 23 December 2004 clearly specified that a church or religious community that seceded or had seceded from a church or a religious community was to be regarded as a new church or religious community, and its secession or establishment was to be taken as the beginning of its activities (see paragraph 19 above).

77. In the light of the above considerations, the Government concluded that there had been no violation of Article 14 taken in conjunction with Article 9.

(b) The applicant churches

78. The applicant churches submitted that treating them differently from the religious communities which had concluded appropriate agreements with the Government had had neither reasonable nor objective justification. They first contested the Government's argument that it was not feasible to allow every religious community to provide religious education in public schools and nurseries and to have marriages they celebrated recognised by the State (see paragraph 72 above).

79. As regards the right to provide religious education in public schools and nurseries, the applicant churches referred to the Agreement between the Government of Croatia and the Bulgarian Orthodox Church, the Croatian Old Catholic Church and the Macedonian Orthodox Church of 29 October 2003, from which it followed that the State allowed religious education classes to be held even outside schools provided that they conformed to the same pedagogical standards as the classes held in schools. Therefore, having regard to the possibility of holding such classes on the premises of religious communities, the Government could not argue that it was not feasible to organise religious education in public schools and nurseries for all religious communities. Given that the core of their complaint was the fact that their members could not have their grades from religious education classes registered in their diplomas, the applicant churches explained that they would have accepted an arrangement whereby religious education classes could be organised outside school premises. It followed that it would take very little effort for the religious education being provided on the applicant churches' premises to have the same effect as religious education provided on the premises of the religious communities with which the appropriate agreements had been concluded.

80. As regards the State recognition of marriages celebrated in religious form, the applicant churches submitted that the Government had failed to clarify why it was impracticable to recognise all religious marriages, irrespective of the religious community within which they had been celebrated. Such an argument was absurd because recognising all marriages performed by a church minister of any religious community would only decrease the workload of the competent State authorities (registrars).

81. As to the Government's argument that there was a consensus among the Contracting States that certain religious communities could have a special status and that such treatment was not discriminatory if cooperation between certain religious communities and the State was based on objective and reasonable criteria, such as historical and cultural significance, membership or benefits to society (see paragraph 73 above), the applicant churches argued that they all had historical and cultural significance, and were beneficial to society. In particular, the applicant churches had been making a significant contribution to society through work with drug addicts and alcoholics, marriage and family counselling, financial aid to the socially disadvantaged, and by promoting moral standards, encouraging non-smoking and alcohol-free lifestyles and prompting individuals to work and earn a living.

82. The applicant churches further disagreed with the Government's argument (see paragraphs 74-75 above) that all religious communities with which the appropriate agreements had been concluded complied with the criteria set forth in the Instruction of 23 December 2004. In the applicant churches' submission, it was a well-known fact that, for example, the Macedonian Orthodox Church had separated from the Serbian Orthodox Church in 1958, which did not mean that it had stopped being Orthodox. Likewise, the separation of the Old Catholic Church from the Roman Catholic Church had not called into question its Catholicism. Despite the fact that those churches had been created through separation or schism they had, in the view of the Religious Communities Commission, apparently retained their character as "historical religious communities of the European cultural circle" for the purposes of the Instruction of 23 December 2004 (see paragraph 19 above), and the Government of Croatia had therefore concluded agreements with them on issues of common interest. However, when the third applicant church (the Protestant Reformed Christian Church in the Republic of Croatia), which had separated from the Reformed Christian Church in 2001 (a religious community specifically listed in the Instruction as "a historical religious community of the European cultural circle" – see paragraph 19 above), had sought the conclusion of such an agreement, its request had been denied.

83. As to the Government's argument that they had not been listed in the 2001 census (see paragraph 76 above), the applicant churches submitted that certain religious communities with which the relevant agreement had been concluded, such as the Reformed Christian Church in Croatia and the Evangelical (Pentecostal) Church in the Republic of Croatia, had not been listed in that census either. Moreover, contrary to the Government's argument, certain religious communities which had concluded such an agreement, for example the Evangelical (Pentecostal) Church in the Republic of Croatia, the Church of God and the Alliance of Pentecostal Churches of Christ in the Republic of Croatia, had not existed in Croatia before 6 April 1941 and thus did not fulfil the historical criterion (see paragraph 19 above) set forth in the Instruction of 23 December 2004.

84. In conclusion, the applicant churches contended that they had been discriminated against in the exercise of their freedom of religion, contrary to Article 14 of the Convention, and invited the Court to find a violation of that provision.

2. The Court's assessment

85. The Court reiterates that discrimination means treating differently, without an objective and reasonable justification, persons in relevantly similar situations. However, the Contracting States enjoy a certain margin of appreciation in assessing whether and to what extent differences in otherwise similar situations justify a different treatment (see, for example, *Oršuš and Others v. Croatia* [GC], no. 15766/03, §149, ECHR 2010-...). In particular, the conclusion of agreements between the State and a particular religious community establishing a special regime in favour of the latter does not, in principle, contravene the requirements of Articles 9 and 14 of the Convention, provided that there is an objective and reasonable justification for the difference in treatment and that similar agreements may be entered into by other religious communities wishing to do so (see *Alujer Fernández and Caballero García v. Spain* (dec.), no. 53072/99, ECHR 2001-VI).

86. The Court notes that it was not disputed between the parties that the applicant churches were treated differently from those religious communities which had concluded agreements on issues of common interest with the Government of Croatia, under section 9(1) of the Religious Communities Act. The Court sees no reason to hold otherwise. Accordingly, the only question for the Court to determine is whether the difference in treatment had “objective and reasonable justification”, that is, whether it pursued a “legitimate aim” and whether there was a “reasonable relationship of proportionality” between the means employed and the aim sought to be realised (see, for example, *Oršuš and Others*, cited above, § 156).

87. The Court notes that in the case of *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others v. Austria* (no. 40825/98, 31 July 2008) it had an opportunity to examine criteria (in particular, the ten-year waiting period) which a religious community (*Religionsgemeinschaft*) that already had legal personality had to satisfy in order to obtain a status – specifically, the status of a religious society (*Religionsgesellschaft*) – entitling it to various privileges (such as, inter alia, the right to provide religious education in public schools), not available to other religious communities which did not have that status. It held:

“92. ...Given the number of these privileges and their nature, ... the advantage obtained by religious societies is substantial and this special treatment undoubtedly facilitates a religious society's pursuance of its religious aims. In view of these substantive privileges accorded to religious societies, the obligation under Article 9 of the Convention incumbent on the State's authorities to remain neutral in the exercise of their powers in this domain requires therefore that if a State sets up a framework for conferring legal personality on religious groups to which a specific status is linked, all religious groups which so wish must have a fair opportunity to apply for this status and the criteria established must be applied in a non-discriminatory manner.”

88. The Court also found that the imposition of such criteria raised delicate questions, as the State had a duty to remain neutral and impartial in exercising its regulatory power in the sphere of religious freedom and in its relations with different religions, denominations and beliefs. Therefore, such criteria called for particular scrutiny on the part of the Court (see *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas*, cited above, § 97).

89. The Court observes that the applicant churches in the present case found themselves in a situation comparable to that of the first applicant in the *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas* case. They are also religious communities which already have a legal personality but were unable to obtain a similar privileged status that would entitle them to provide religious education in public schools and nurseries and to have religious marriages they perform recognised by the State.

90. In that case the Court found that the ten-year waiting period had been applied to the first applicant but not to the Coptic Orthodox Church, which had been registered as a religious community in 1998 but obtained the status of a religious society in 2003. The Court therefore held that the waiting period had not been applied on an equal basis, which led it to find a violation of Article 14 of the Convention read in conjunction with Article 9 (see *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas*, cited above, §§ 95 and 98).

91. In the present case, the Religious Communities Commission refused to conclude an agreement on issues of common interest with the applicant churches because it found that they did not satisfy the cumulative historical and numerical criteria set forth in the Instruction of 23 December 2004 (see paragraphs 7, 11 and 19 above). The Government of Croatia nevertheless entered into such an agreement with the Bulgarian Orthodox Church, the Croatian Old Catholic Church and the Macedonian Orthodox

Church (see paragraph 38 above), which jointly had 522 adherents according to the 2001 census (see paragraph 40 above) and thus did not meet the numerical criterion. The Government explained that this was so because the Religious Communities Commission established that those churches had satisfied the alternative criterion of being “historical religious communities of the European cultural circle” (see paragraphs 19 and 75 above). However, the Government provided no explanation as to why the applicant churches, which are of a Reformist denomination, were not qualified as “historical religious communities of the European cultural circle” by the Religious Communities Commission. Therefore, it has to be concluded, as also submitted by the applicant churches (see paragraph 82 above), that the criteria set forth in the Government’s Instruction of 23 December 2004 were not applied on an equal basis to all religious communities.

92. The foregoing considerations are sufficient to enable the Court to conclude that the difference in treatment between the applicant churches and those religious communities which had concluded agreements on issues of common interest with the Government of Croatia and were therefore entitled to provide religious education in public schools and nurseries and to have religious marriages they performed recognised by the State did not have any “objective and reasonable justification”.

93. There has accordingly been a violation of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 9.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION TAKEN ALONE

94. The applicant churches also complained that the fact that they had not been allowed to provide religious education in public schools and nurseries, to provide pastoral care to their members in hospitals, social-welfare institutions, prisons and penitentiaries, or to have religious marriages they celebrated recognised by the State as equal to civil marriages, amounted to a violation of Article 9 of the Convention.

95. The Court considers that it follows from its above findings (see paragraphs 56-57 and 66-69 above), that these complaints are inadmissible under Article 35 § 3 as manifestly ill-founded and must therefore be rejected pursuant to Article 35 § 4 of the Convention.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Declares the complaints under Article 14 taken in conjunction with Article 9 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 12 thereto, in so far as they concern religious education in public schools and nurseries and State recognition of religious marriages, admissible and the remainder of the application inadmissible;

2. Holds that there has been a violation of Article 14 taken in conjunction with Article 9 of the Convention;

3. Holds that there is no need to examine the complaint under Article 1 of Protocol No. 12 to the Convention;

4. Holds

(a) that the respondent State is to pay, within three months from the date on which the judgment becomes final in accordance with Article 44 § 2 of the Convention, the following amounts, to be converted into Croatian kunas at the rate applicable at the date of settlement:

(i) to each applicant church, EUR 9,000 (nine thousand euros), plus any tax that may be chargeable, in respect of non-pecuniary damage;

(ii) to the applicant churches jointly, EUR 4,570 (four thousand five hundred and seventy euros), plus any tax that may be chargeable to the applicant churches, in respect of costs and expenses;

(b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amounts at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;

5. Dismisses the remainder of the applicant churches’ claim for just satisfaction.

(Omissis)

O'DONOGHUE E ALTRI C. REGNO UNITO¹⁰²
14 dicembre 2010 – Sez. IV – Ric. 34848/07
Pres. Garlicki, Bratza, Mijović, Björgvinsson, Šikuta, Hirvelä, Poalelungi

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione degli artt. 12, 14 in combinato disposto con l'art. 12, 14 in combinato disposto con l'art. 9; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 8 considerato isolatamente o in combinato disposto con l'art. 14

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(*Omissis*)

THE FACTS

(*Omissis*)

II. RELEVANT DOMESTIC LAW AND PRACTICE

1. The Certificate of Approval scheme

38. Section 19 (1) of the Asylum and Immigration (Treatment of Claimants etc.) Act 2004 (“the 2004 Act”) imposed certain requirements before a person subject to immigration control was able to marry, otherwise than in accordance with the rites of the Church of England under Part II of the Marriage Act 1949.

39. Section 19 (3) of the 2004 Act stipulated, as relevant, that:

“(3) The superintendent registrar shall not enter in the marriage notice book notice of a marriage to which this section applies unless satisfied, by the provision of specified evidence, that the party subject to immigration control—

(a) has an entry clearance granted expressly for the purpose of enabling him to marry in the United Kingdom,

(b) has the written permission of the Secretary of State to marry in the United Kingdom...”

40. Section 19 (4) (a) of the 2004 Act provided that a person “subject to immigration control” was a person who was not a European Economic Area (EEA) national and who required leave to enter or remain in the United Kingdom.

41. Section 23 of the 2004 Act provided the following in relation to Northern Ireland:

“(1) This section applies to a marriage—

(a) which is intended to be solemnised in Northern Ireland, and

(b) a party to which is subject to immigration control.

(2) In relation to a marriage to which this section applies, the marriage notices—

(a) shall be given only to a prescribed registrar, and

(b) shall, in prescribed cases, be given by both parties together in person at a prescribed register office.

(3) The prescribed registrar shall not act under Article 4 or 7 of the Marriage (Northern Ireland) Order 2003 (S.I. 2003/413 (N.I.3)) (marriage notice book, list of intended marriages and marriage schedule) unless he is satisfied, by the provision of specified evidence, that the party subject to immigration control—

(a) has an entry clearance granted expressly for the purpose of enabling him to marry in the United Kingdom,

(b) has the written permission of the Secretary of State to marry in the United Kingdom, or ...”

¹⁰² *Fattispecie*: i ricorrenti lamentavano diverse violazioni della Convenzione poiché il diritto nazionale imponeva, agli stranieri che volevano contrarre matrimonio con cittadini del Regno Unito, il rispetto di una procedura amministrativa aggravata e soggetta al pagamento di una imposta consistente, che non era invece prevista per coloro che, nelle medesime condizioni, volessero contrarre matrimonio secondo il rito della Chiesa d'Inghilterra.

42. Permission from the Secretary of State was granted by the issuing of a Certificate of Approval pursuant to the procedure provided for in the Immigration (Procedure for Marriage) Regulations 2005 (SI 2005/15) ("the 2005 Regulations").

43. Regulation 7 of the 2005 Regulations provided that:

"(1) A person seeking the permission of the Secretary of State to marry in the United Kingdom under section 19(3)(b), 21(3)(b) or 23(3)(b) of the 2004 Act shall—

(a) make an application in writing; and

(b) pay a fee on the submission of the application in accordance with regulation 8.

(2) The information set out in Schedule 2 is to be contained in or provided with the application."

44. Schedule 2 indicated that both parties to an intended marriage should state their name, date of birth, name at birth (if different), nationality, contact details, passport or travel document numbers, Home Office reference numbers (where applicable), details of their current immigration status (if applicable), the date on which their current leave was granted and the date on which that leave was to expire (where applicable), and details of any previous marriages and divorces.

45. The fee on application to the Secretary of State for the Home Department was initially fixed at GBP 135. It was increased to GBP 295 on 2 April 2007. There was no statutory right of appeal for an applicant who alleged that they could not afford to pay the fee. If the fee was not paid, the application for a Certificate was invalid and there was no discretion for the fee to be waived. The refusal of an application for a Certificate did not constitute an immigration decision and there was no statutory right of appeal against it.

46. In February 2005 the Immigration Directorate issued instructions on authority to marry. The Immigration Directorate's Instructions ("IDIs") stated that under the 2004 Act persons subject to immigration control who wished to marry in the United Kingdom had to first meet an additional qualifying condition before they could give notice of the marriage: they were required to have an entry clearance or be settled in the United Kingdom or have a Home Office Certificate of Approval. Chapter 1, section 15, para 3, of the IDIs ("Criteria for Granting a Certificate of Approval") provided that:

"In order to qualify for a certificate of approval, a person must have valid leave to enter or remain in the UK as follows. He must have been granted leave to enter or remain in the UK totalling more than 6 months on this occasion; and have at least 3 months of this leave remaining at the time of making the application."

47. The IDIs stated that a Certificate of Approval would be refused if there was good reason to believe that there was a legal impediment to the marriage, as on grounds of age, consanguinity or an existing marriage. A Certificate of Approval would normally be refused to a person not qualified to be granted one, but a Certificate could be granted on compassionate grounds.

2. The first amendment

48. The Certificate of Approval scheme was amended following the judgment of Mr Justice Silber. UKBA guidance stated that under the new procedures UKBA could write to persons who had insufficient leave to enter or remain at the time of applying for a Certificate of Approval, asking that they submit further information in support of their application to enable UKBA to be satisfied that the proposed marriage or civil partnership was genuine. Any such letter would ask for information about:

- when, where and how the applicant and their fiancé(e)/proposed civil partner met;
- when the couple decided to marry or enter into a civil partnership;
- where the couple intended to live if permitted to marry or to enter into a civil partnership in the United Kingdom;
- arrangements for any religious ceremony, including the nature of the ceremony, the person conducting it and relevant contact details, arrangements for any reception or celebration, including details of the location, proof of booking and relevant contact;
- the applicant's relationship with his or her fiancé(e)/proposed civil partner if the couple was not living together (e.g. letters and photographs as evidence of the relationship);
- the applicant's life with his or her fiancé(e)/proposed civil partner if the couple was living together, including the address(es), how long they had lived together and documentary evidence in the form of correspondence addressed to both parties at the same address from utilities, government bodies, local authorities, financial institutions etc.;
- any children from the applicant and his or her fiancé(e)/proposed civil partner's present or previous relationships, including where they lived, the length of time any of them had lived with the applicant and his or her fiancé(e)/proposed civil partner, the names of their natural parents and details of who supported them;
- contact telephone numbers for the applicant and his or her fiancé(e)/proposed civil partner in case an officer wishes to contact either of you;

- and any additional information which the applicant would like to submit, and/or any additional supporting evidence or documentation which might help the application.

3. The second amendment

49. Following the Court of Appeal judgment, the Government further amended the scheme. UKBA guidance indicated that applications from individuals who did not have valid leave to enter or remain (illegal entrants, persons who had been refused leave to enter but granted temporary admission or temporary admission pending the outcome of an application for leave to enter, and those who had overstayed their leave to remain), who had previously been refused unless there were exceptional compassionate circumstances for granting a Certificate of Approval, would be treated in line with the guidance for those who had limited, but insufficient, leave to qualify for a Certificate.

4. Subsequent developments

50. In March 2009 the AIRE Centre and the Joint Council for the Welfare of Immigrants brought judicial review proceedings in respect of the failure of the Home Office to comply with that part of the House of Lords judgment which related to the level of the fees being charged. The night before the ruling the Government agreed to suspend the fees with effect from 9 April 2009.

51. On 10 July 2010 a scheme for the repayment of the full fee to applicants who met a financial hardship test by making *ex gratia* payments received ministerial approval. In order to meet the test for real financial hardship, applicants would have to provide evidence that the payment of the fee led the couple to experience real financial hardship at the time of the application. The test would take into account whether both parties to the proposed marriage were on benefits, including asylum support, or whether they had income below a certain threshold.

52. In November 2009 the Government notified the Court of its intention to abolish the Certificate of Approval Scheme. On 27 July 2010 the Asylum and Immigration (Treatment of Claimants etc.) Act 2004 (Remedial) Order 2010 was laid before Parliament and it is anticipated that it will come into force early in 2011.

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 12 OF THE CONVENTION

53. The applicants complained that the existence of the Certificate of Approval scheme and its application to them violated their right to marry as provided in Article 12 of the Convention, which reads as follows:

“Men and women of marriageable age have the right to marry and to found a family, according to the national laws governing the exercise of this right.”

54. The Government contested that argument.

(Omissis)

B. Merits

1. The parties' submissions

A. The applicants

60. The applicants alleged that the existence of the Certificate of Approval scheme and its application to them constituted a disproportionate interference with their right to marry and found a family.

61. The applicants submitted that they first formed the intention to marry in late 2005, when the first version of the scheme was still in operation. Under that scheme, individuals were to be automatically refused Certificates of Approval if they did not have a sufficient number of months' extant leave to enter or remain. As the second applicant did not have leave to remain, any application would have been refused at this stage.

62. The second version of the scheme had been introduced on 10 April 2006. Under this scheme persons with insufficient leave would not automatically be refused a Certificate but could be asked to provide further information about their relationship. However, as the second applicant still had no leave to remain in the United Kingdom, he would not have been eligible to qualify for a Certificate. He only became eligible to qualify for a Certificate after the third version of the scheme was introduced on 19 June 2007. However, the second applicant was still unable to obtain a Certificate of Approval as he

could not pay the fee. Although he submitted an application, including detailed reasons why he was unable to pay, his application was rejected outright for non-payment. He was only able to obtain a certificate after his friends and family organised a “whip round”.

63. The applicants accepted that States should be entitled to take the measures necessary to prevent sham marriages. However, they argued that as the impugned scheme applied to all those subject to immigration control irrespective of whether the marriage would have had any effect – actual or potential – on their immigration status, it was disingenuous to suggest that it had the legitimate aim of preventing sham marriages.

64. The applicants submitted that their relationship was not a sham and there was nothing about it which would give rise to any suspicion that it might be a sham. On the contrary, the first and second applicants had been cohabiting since 2005, they had a child together and they jointly parented the second applicant's child from a previous relationship.

65. The applicants further submitted that even if it was accepted that the scheme pursued a legitimate aim, it was disproportionate as it failed to take account of the different personal circumstances which could affect different individuals. In particular, they submitted that the level of the fee was too high and that the legislation made no provision for persons who could not pay the fee to be exempted. For the applicants, and for many others, the amount of the fee alone nullified the right to marry. The applicants submitted that in addition to the fee for the Certificate of Approval, couples wishing to marry had to pay a further GBP 103 for marriage formalities. In addition, if they wished to apply to UKBA for a change of immigration status, they would then have to pay a further sum of between GBP 465 and GBP 1020 (depending on the status sought and the service provided). The cumulative level of these fees was disproportionate and beyond the means of most of the immigrant population. The high fees charged for obtaining Certificates of Approval were therefore an inherent interference with the right to marry for the vast majority of those affected by the scheme, and not just “the poorest of the poor”.

66. The applicants invited the Court to note that if, as the Government claimed, the scheme was really intended to reduce the incidence of sham marriages entered into for immigration purposes, this intention had to be predicated on the assumption that all those who were subject to the scheme's provisions could obtain an immigration advantage through marriage. The level of fees charged to those who stood to gain no immigration advantage by marrying their chosen partner was per se excessive and objectionable irrespective of the financial hardship which they might suffer.

67. The applicants strongly disputed the Government's assertion that the House of Lords only found that the religious discrimination and the level of fees charged to be in violation of the Convention and that the statute and regulations were “otherwise unobjectionable”. On the contrary, Lord Bingham clearly stated that the scheme could only be justified to the extent that it operated to prevent sham marriages. Likewise Baroness Hale identified a number of objections to the scheme. First, it covered all non-nationals unless they had acquired a right of abode, irrespective of how long they had been living in the United Kingdom, how close their relationship was and how small or non-existent the immigration advantage might be. Secondly, the decision whether or not to grant a Certificate of Approval did not depend upon any reasonable assessment, either of the immigration advantage which the marriage might bring, or of the genuineness of the relationship. Instead, it depended upon a rule of thumb: permission would be granted if each person needing it had been granted leave to enter or remain in the United Kingdom for more than six months and had at least three months of this remaining when he made the application. Thirdly, the policy automatically excluded all asylum seekers because they did not have leave to enter. Fourthly, it was an indication of how over-inclusive the statutory scheme was that the great majority of applications for permission were granted.

B. The Government

68. The Government did not accept that the first and second applicants had formed the intention to marry before the second applicant proposed in May 2006. The covering letter of 9 July 2007, under which the application for a Certificate of Approval was submitted, stated that the couple decided to marry in May 2006. Although the applicants had indicated in the affidavits supporting their application for a Certificate that they had previously discussed marriage, they both clearly stated that they only decided to become engaged in May 2006 and planned to marry in September 2007. There was no suggestion that they had intended to marry earlier but were unable to do so on account of the scheme. The Government therefore submitted that the applicants were only affected by the third version of the scheme. Under this version, aside from the payment of the fee, the requirement to obtain a Certificate of Approval did not prevent the applicants from marrying.

69. The Government did not accept that the Certificate of Approval scheme of itself constituted a violation of the applicants' rights. Instead, they submitted that the House of Lords had identified three problems with the first version of the scheme: first, the manner in which the scheme was operated

constituted a disproportionate interference with the right to marry under Article 12 of the Convention; secondly, the existence of a fixed fee at a level which a needy applicant might not be able to afford could impair the essence of the right to marry; thirdly, the exemption for marriages conducted in the Church of England made the scheme discriminatory in breach of Article 14 read together with Article 12. In all other respects, the House of Lords held that the 2004 Act and the 2005 Regulations were unobjectionable and could be operated compatibly with Convention rights.

70. The Government accepted the findings of the domestic courts. In particular, the Government accepted that in principle the fee was capable of infringing the Article 12 rights of a needy applicant.

71. The Government submitted, however, that by the time the applicants applied for a Certificate of Approval, the first scheme had been amended to distinguish between sham and genuine marriages and no longer constituted a disproportionate interference with the right to marry. The level of the fee had been the subject of active consideration by the Government. The fee was suspended with effect from 9 April 2009 and on 10 July 2010 the Government introduced a scheme whereby needy applicants could reclaim the money paid.

C. The third party interveners

(Omissis)

2. The Court's assessment

82. Article 12 secures the fundamental right of a man and woman to marry and found a family. The exercise of the right to marry gives rise to social, personal and legal consequences. It is subject to national laws of the Contracting States but the limitations thereby introduced must not restrict or reduce the right in such a way or to such an extent that the very essence of the right is impaired (see *Rees v. the United Kingdom*, 17 October 1986, § 50, Series A no. 106; *F. v. Switzerland*, judgment of 18 December 1987, Series A no. 128, § 32; *B. and L. v. the United Kingdom*, no. 36536/02, § 34, 13 September 2005).

83. The Convention institutions have accepted that limitations on the right to marry laid down in the national laws may comprise formal rules concerning such matters as publicity and the solemnisation of marriage. They may also include substantive provisions based on generally recognised considerations of public interest, in particular concerning capacity, consent, prohibited degrees of affinity or the prevention of bigamy. In the context of immigration laws and for justified reasons, the States may be entitled to prevent marriages of convenience, entered solely for the purpose of securing an immigration advantage. However, the relevant laws – which must also meet the standards of accessibility and clarity required by the Convention – may not otherwise deprive a person or a category of persons of full legal capacity of the right to marry with the partners of their choice (see *Hamer v. the United Kingdom*, no. 7114/75, Comm. Rep. 13 December 1979, D.R. 24, pp. 12 et seq., §§ 55 et seq.; *Draper v. the United Kingdom*, no. 8186/78, Comm. Rep., 10 July 1980, D.R. 24, § 49; *Sanders v. France*, no. 31401/96, Com. Dec., 16 October 1996, D.R. no. 160, p. 163; *F. v. Switzerland* cited above; and *B. and L. v. the United Kingdom*, no. 36536/02, 13 September 2005, §§ 36 et seq.)

84. The fundamental nature of the right to marry is reinforced by the wording of Article 12. In contrast to Article 8 of the Convention, which sets forth the right to respect for private and family life, and with which the right “to marry and to found a family” has a close affinity, Article 12 does not include any permissible grounds for an interference by the State that can be imposed under paragraph 2 of Article 8 “in accordance with the law” and as being “necessary in a democratic society”, for such purposes as, for instance, “the protection of health or morals” or “the protection of the rights and freedoms of others”. Accordingly, in examining a case under Article 12 the Court would not apply the tests of “necessity” or “pressing social need” which are used in the context of Article 8 but would have to determine whether, regard being had to the State’s margin of appreciation, the impugned interference has been arbitrary or disproportionate (*Frasik v. Poland*, no. 22933/02, § 90, ECHR 2010-... (extracts)).

85. In the present case it is clear that from December 2005 the first and second applicants were living together in a longstanding and permanent relationship. Although they indicated in their application to the Court that they first formed the intention to marry in December 2005, in the affidavits supporting their application for a Certificate of Approval both applicants clearly stated that they decided to become engaged in May 2006 and that they hoped to marry in September 2007. The Court therefore considers that the first and second applicants formed the intention to marry in May 2006.

86. When the first and second applicants formed the intention to marry in May 2006 the second version of the Certificate of Approval scheme was in operation. As the second applicant had no leave to remain in the United Kingdom at that time, he did not qualify for a Certificate of Approval in the absence of exceptional circumstances. On 19 June 2007 the third version of the scheme extended the possibility of

qualifying for a Certificate of Approval to those who were awaiting the outcome of an application for leave to remain. Although the second applicant potentially qualified for a Certificate from this date onwards, he could not afford the application fee which had been increased to GBP 295 on 2 April 2007. Nevertheless, he submitted an application to the Secretary of State for the Home Department on 9 July 2007 but that application was refused outright for non-payment of the fee. The first and second applicants only obtained a Certificate of Approval after their friends helped them to pay the fee. The couple married on 18 October 2008.

87. It is clear from the Court's case-law and from earlier Commission decisions that a Contracting State may properly impose reasonable conditions on the right of a third-country national to marry in order to ascertain whether the proposed marriage is one of convenience and, if necessary, to prevent it. Consequently, a Contracting State will not necessarily be acting in violation of Article 12 of the Convention if they subject marriages involving foreign nationals to scrutiny in order to establish whether or not they are marriages of convenience (see *Klip and Krüger v. the Netherlands*, *Sanders v. France*, both cited above, and *Frasik v. Poland*, cited above, § 89). Such scrutiny may be exercised by requiring foreign nationals to notify the authorities of an intended marriage and, if necessary, asking them to submit information relevant to their immigration status and to the genuineness of the marriage (*Klip and Krüger v. the Netherlands*). Moreover, a requirement that a non-national planning to marry in a Contracting State should first obtain a certificate of capacity will not necessarily violate Article 12 of the Convention (*Sanders v. France*). Consequently, the Court agrees with the House of Lords that the requirement under section 19 of the 2004 Act that non-EEA nationals submit an application to the Secretary of State for the Home Department for a Certificate of Approval before being permitted to marry in the United Kingdom is not inherently objectionable.

88. However, the Court has a number of grave concerns, most of which apply to all three versions of the Certificate of Approval scheme. First, the Court observes that the decision whether or not to grant a Certificate of Approval was not, and continues not to be, based solely on the genuineness of the proposed marriage. Unlike the schemes with which the Commission was concerned in *Sanders* and *Klip and Krüger*, in the present case the first version of the scheme did not require applicants to submit any information about the strength or duration of their relationship as the scheme did not provide for or envisage any investigation into the genuineness of the proposed marriages. Rather, the IDIs suggested that the Secretary of State's decision on whether or not to grant a Certificate would be based solely on whether the applicant was in possession of sufficient leave and whether there was any legal impediment to marriage. The second version of the scheme provided that persons with insufficient leave could be required to submit information concerning the genuineness of their relationship, while the third version of the scheme extended this requirement to applicants with no valid leave to remain. However, under all three versions of the scheme applicants with "sufficient" leave to remain qualified for Certificates of Approval without any apparent requirement that they submit information concerning the genuineness of the proposed marriages.

89. Secondly, the Court is especially concerned that the first and second versions of the scheme imposed a blanket prohibition on the exercise of the right to marry on all persons in a specified category, regardless of whether the proposed marriage was one of convenience or not. Under the first version of the scheme, only those foreign nationals with sufficient leave to remain (that is, those who had been granted leave to enter or remain for a period totalling more than six months and who had at least three months of this leave remaining at the time of making the application) could qualify for a Certificate of Approval. Although the second version of the scheme extended eligibility to persons with insufficient leave, it continued to exclude persons who had no valid leave to enter. It was only the third version of the scheme which extended eligibility to persons like the second applicant who had no valid leave to enter. The Court recalls that it has previously, albeit in different circumstances, held that a general, automatic and indiscriminate restriction on a vitally important Convention right fell outside any acceptable margin of appreciation, however wide that margin was (*Hirst v. the United Kingdom (no. 2)* [GC], no. 74025/01, § 82, ECHR 2005-IX). Likewise, in the present case, the Court considers that there is no justification whatsoever for imposing a blanket prohibition on the right of persons falling within these categories to exercise their right to marry. Even if there was evidence to suggest that persons falling within these categories were more likely to enter into marriages of convenience for immigration purposes – and the Government have submitted no such evidence to the Court in the course of these proceedings – the Court finds that a blanket prohibition, without any attempt being made to investigate the genuineness of the proposed marriages, restricted the right to marry to such an extent that the very essence of the right was impaired. The existence of the exception on compassionate grounds did not remove the impairment of the essence of the right, as this was an exceptional procedure which was entirely at the discretion of the Secretary of State. Moreover, the Secretary of State's decision whether or not to exercise this discretion

appears to have been based entirely on the personal circumstances of the applicants and not on the genuineness of the proposed marriages.

90. Thirdly, the Court agrees with the view expressed by Lord Bingham (set out at paragraph 22 above) that a fee fixed at a level which a needy applicant could not afford could impair the essence of the right to marry. It recalls that it has previously found, in the context of a complaint under Article 6 § 1 of the Convention, that depending on the circumstances of a case, including the applicant's ability to pay, the level of a fee may in itself be such as to restrict the enjoyment of a Convention right (see, for example, *Kreuz v. Poland*, no. 28249/95, § 60, ECHR 2001-VI). In view of the fact that many persons who are subject to immigration control will either be unable to work in the United Kingdom, such as the second applicant, or will fall into the lower income bracket, the Court also agrees that in the present case the fee of GBP 295 was sufficiently high to impair the right to marry. Moreover, the Court does not consider that the system of refunding fees to needy applicants, such as the second applicant, which was introduced in July 2010, constitutes an effective means of removing any impairment as the requirement to pay a fee, even if there is a possibility that it could be later refunded, may act as a powerful disincentive to marriage.

91. The foregoing considerations are sufficient to enable the Court to conclude that from May 2006, when the applicants formed the intention to marry, until they were issued with a Certificate of Approval on 8 July 2008, the very essence of the first and second applicants' right to marry was impaired. From May 2006 to 19 June 2007, the essence of the right was impaired because the second applicant was not eligible to be issued with a Certificate of Approval under the second version of the scheme. From 19 June 2007 to 8 July 2008 the essence of the right was impaired by level of the fee charged.

92. There has accordingly been a violation of Article 12 of the Convention.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 14 OF THE CONVENTION TAKEN IN CONJUNCTION WITH ARTICLE 12

93. The applicants complained of a violation of Article 14 of the Convention read together with Article 12.

94. Article 14 of the Convention provides that:

“The enjoyment of the rights and freedoms set forth in [the] Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.”

A. Admissibility

95. The Court notes that this complaint is not manifestly ill-founded within the meaning of Article 35 § 3 of the Convention. It further notes that it is not inadmissible on any other grounds. It must therefore be declared admissible.

B. Merits

1. The parties' submissions

A. The applicants

96. The applicants argued that the first version of the scheme was inherently discriminatory from the outset as it did not – and continued to not – apply to those who chose to marry in the Church of England. Although in law persons of any religious adherence or none were entitled as of right to marry in their local Church of England, most adherents of other faiths, or no faith, would find it repugnant to do so. Moreover, there was no tenable justification for this difference in treatment. As Mr Justice Silber had noted in his judgment of April 2006, there was no evidence whatsoever to suggest that any other religious marriages, celebrated under the rights of other Christian denominations or faiths, were sham.

97. The applicants also asked the Court to take note of the fact that the inherently discriminatory aspect of the scheme was not removed, even though more than four years had passed since the declaration of incompatibility was first made. The applicants submitted that after the judgment of Mr Justice Silber the Government should at the very least have suspended the application of the scheme to all religious marriages.

98. In addition to discrimination on grounds of religion, the applicants submitted that the scheme was also discriminatory on grounds of nationality and poverty.

B. The Government

99. The Government conceded that, through being subjected to a regime that those wishing to marry in the Church of England would not have been subjected to, the applicants' rights under Article 14, read together with Article 12, had been breached. The Government therefore accepted that the Certificate of Approval scheme was discriminatory on the ground of religion. With regard to the failure to remove the discriminatory aspect of the scheme, the Government submitted that they did not act following the judgment of Mr Justice Silber because they were reluctant to rush to remedy the Article 14 incompatibility until a final judgment on the whole of the scheme was available. Following the House of Lords' judgment, they entered into discussions with a view to bringing the Church of England within the scheme. In spite of the discussions, however, no agreement could be reached. The Government now plan to abolish the Certificate of Approval scheme in 2011. In the meantime, as the scheme was contained in legislation passed by Parliament, it would be contrary to the rule of law and the separation of powers for the Home Office to instruct registrars not to comply with it.

100. The Government denied that the scheme involved any discrimination on the grounds of nationality or poverty. Any discrimination on the ground of nationality was justified by reference to the legitimate objective of immigration control. Moreover, insofar as the level of the fee was alleged to be too high, that issue ought to be considered under Article 12 and not under Article 14.

1. The Court's assessment

101. The Court has established in its case-law that only differences in treatment based on an identifiable characteristic, or "status", are capable of amounting to discrimination within the meaning of Article 14 (Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen, cited above, § 56). Moreover, in order for an issue to arise under Article 14 there must be a difference in the treatment of persons in analogous, or relevantly similar, situations (D.H. and Others v. the Czech Republic [GC], no. 57325/00, § 175, ECHR 2007; Burden v. the United Kingdom [GC], no. 13378/05, § 60, ECHR 2008-). Such a difference of treatment is discriminatory if it has no objective and reasonable justification; in other words, if it does not pursue a legitimate aim or if there is not a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised. The Contracting State enjoys a margin of appreciation in assessing whether and to what extent differences in otherwise similar situations justify a different treatment (Burden, cited above, § 60). However, the scope of this margin will vary according to the circumstances, the subject-matter and the background.

102. The Court agrees with the parties that the first version of the scheme was discriminatory on the ground of religion. The second applicant was in a relatively similar position to a person with no leave to remain who was willing and able to marry in the Church of England. However, a person without leave who was willing and able to marry according to the rites of the Church of England was free to marry unhindered. The second applicant, on the other hand, was both unwilling (on account of his religious beliefs) and unable (on account of his residence in Northern Ireland) to enter into such a marriage. Consequently, he was initially prohibited from marrying at all in the United Kingdom and, following the amendments to the scheme, he was only permitted to marry after submitting an application to the Secretary of State and paying a sizeable fee. There was therefore a clear difference in treatment between the second applicant and the person who was willing and able to marry in the Church of England. The Court agrees with Mr Justice Silber's conclusion that no reasons were adduced by the Government in the course of the domestic proceedings which were capable of providing an objective and reasonable justification for the difference in treatment.

103. The Court therefore finds that there has been a violation of the applicants' rights under Article 14 read together with Article 12.

104. The Court notes that Mr Justice Silber also found the first version of the scheme to be discriminatory on the ground of nationality. The applicant further submits that the scheme is discriminatory on the ground of poverty. The Government have contested both of these grounds before the Court.

105. In view of its findings in relation to discrimination on the ground of religion, the Court does not consider it necessary to reach a conclusion on whether the scheme was discriminatory on any other ground. However, in respect of the applicants' submission that the scheme was discriminatory on the ground of nationality, the Court would make two observations.

106. First, the Court recalls that EEA nationals and non-EEA nationals in possession of Indefinite Leave to Remain were expressly excluded from the Certificate of Approval scheme. It is therefore inclined to consider that any difference in treatment was on the ground of immigration status and not, in fact, on the ground of nationality.

107. Secondly, it recalls that the Government did not challenge Mr Justice Silber's finding that the scheme was discriminatory on the ground of nationality in their appeal to the Court of Appeal.

Consequently, the challenge to this finding before the Court would potentially have raised a question of estoppel (see *A. and Others v. the United Kingdom* [GC], no. 3455/05, §§ 153 – 159, ECHR 2009-...).

III. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION READ ALONE AND TOGETHER WITH ARTICLE 14

108. The applicants complained that their rights under Article 9 of the Convention had been violated as the Certificate of Approval scheme prevented them from marrying unless they married in the Anglican Church. Relying on Article 14 of the Convention, read together with Article 9, they further complained that they were discriminated against in securing the enjoyment of this right.

109. The Government conceded that, through being subject to a regime to which those wishing to marry in the Church of England would not have been subject, the first and second applicant's rights under Article 14, taken together with Article 9, had been breached.

110. The Court sees the complaint under Article 9 as one which primarily raises a discrimination issue. There is no indication that the applicants were in any manner hindered in the exercise of their right to practise their religion. That being said, the facts of the case fall within the ambit of Article 9 and Article 14 of the Convention is therefore applicable. It therefore declares the complaint under Article 9 standing alone to be manifestly ill-founded and rejects it in accordance with Article 35 §§ 3 and 4 of the Convention. On the other hand, it declares the complaint under Article 14 read together with Article 9 to be admissible and, for the reasons conceded by the Government, it finds that there has been a violation of the applicants' Convention rights.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Declares the complaints concerning Article 8 and Article 12 and concerning Article 14 of the Convention read together with Articles 8, 9 and 12 admissible and the remainder of the application inadmissible;

2. Holds that there has been a violation of Article 12 of the Convention;

3. Holds that there has been a violation of Article 14 of the Convention read together with Article 12;

4. Holds that there has been a violation of Article 14 of the Convention read together with Article 9;

5. Holds that there is no need to examine the complaints under Article 8 of the Convention, read either alone or in conjunction with Article 14;

6. Holds

(a) that the respondent State is to pay the applicants jointly, within three months from the date on which the judgment becomes final in accordance with Article 44 § 2 of the Convention, the following amounts, to be converted into British pounds, where appropriate, at the rate applicable at the date of settlement:

(i) EUR 8,500 (eight thousand five hundred euros), plus any tax that may be chargeable, in respect of non pecuniary damage;

(ii) GBP 295 (two hundred and ninety-five British pounds) in respect of pecuniary damage; and

(iii) EUR 16,000 (sixteen thousand euros), plus any tax that may be chargeable to the applicants, in respect of costs and expenses;

(b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amounts at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;

7. Dismisses the remainder of the applicants' claim for just satisfaction.

(Omissis)

MOUVEMENT RAËLIEN SUISSE C. SVIZZERA¹⁰³
13 gennaio 2011 – Sez. I – Ric. 16354/06
Pres. Rozakis, Vajić, Hajiyeu, Spielmann, Jebens, Malinverni, Nicolaou

* * *

Dispositivo:

- 5 voti contro 2: nessuna violazione dell'art. 10
- unanimità: non necessità di esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 9

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: Rozakis, Vajić

* * *

(*Omissis*)

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. L'association requérante, créée en 1977, est une association à but non lucratif ayant son siège à Rennaz (canton de Vaud). Elle constitue la branche nationale du « Mouvement raëlien », organisation basée à Genève et fondée en 1976 par Claude Vorilhon, dit Raël. Selon ses statuts, elle a pour but d'assurer les premiers contacts et d'établir de bonnes relations avec les extra-terrestres.

7. Le 7 mars 2001, l'association requérante demanda à la direction de la police de la ville de Neuchâtel (ci-après: « la direction de la police ») l'autorisation de mener une campagne d'affichage, pour la période entre le 2 et le 13 avril 2001. L'affiche en question, d'un format de 97x69 cm, comportait dans sa partie supérieure l'inscription suivante en grands caractères jaunes sur fond bleu foncé: « Le Message donné par les extra-terrestres »; au bas de l'affiche, en caractères de même taille mais plus épais, figurait l'adresse du site internet du Mouvement raëlien, ainsi qu'un numéro de téléphone en France; tout en bas de l'affiche on pouvait lire « La science remplace enfin la religion ». Le centre de l'affiche était occupé par des visages d'extra-terrestres ainsi que par une pyramide. On distinguait aussi une soucoupe volante et la Terre.

8. Le 29 mars 2001, la direction de la police refusa l'autorisation, en se référant à deux précédents refus. Il ressortait d'un rapport parlementaire français sur les sectes, de 1995, ainsi que d'un jugement du président du tribunal civil de l'arrondissement de la Sarine (canton de Fribourg), que le Mouvement raëlien se livrait à des activités contraires à l'ordre public et aux bonnes mœurs.

9. Par décision du 19 décembre 2001, le conseil communal de la ville de Neuchâtel rejeta un recours formé par l'association requérante, estimant que celle-ci ne pouvait pas se prévaloir de la liberté religieuse, car elle devait être considérée comme une secte à caractère dangereux. L'atteinte à la liberté d'expression était fondée sur l'article 19 du règlement de police de la Ville de Neuchâtel (ci-après: « le règlement »); elle visait à protéger l'intérêt public et était proportionnée, dans la mesure où l'organisation prônait notamment le clonage, la « génocratie » et la « médiation sensuelle ».

10. Par décision du 27 octobre 2003, le département neuchâtelois de la gestion du territoire confirma cette décision. Il nota que, pour le Mouvement raëlien, la vie sur terre avait été créée par des extra-terrestres, également fondateurs des différentes religions et susceptibles de sauver le monde, et admit qu'il s'agissait là d'une conviction religieuse, bénéficiant de la liberté de conscience et de croyance. Il admit également que le règlement de police de la ville de Neuchâtel constituait une base légale suffisante en la matière. Le département observa que le texte et l'image de l'affiche ne contenaient rien de choquant, pas plus que l'allusion aux extra-terrestres. Toutefois, il mit en avant le fait que le Mouvement raëlien prônait la « génocratie » (modèle politique basé sur le coefficient intellectuel), ainsi que le clonage des êtres humains. De surcroît, selon un jugement du 13 février 1998 du tribunal cantonal fribourgeois, relatif à un droit de réponse, il était exact d'affirmer que le Mouvement prônait aussi

¹⁰³ *Fattispecie*: l'organizzazione ricorrente lamentava una violazione della libertà di manifestazione del pensiero e di propaganda in materia religiosa per esserle stata impedita l'affissione dei propri manifesti pubblicitari.

Bibliografia essenziale: FATTORI, G., *Il caso dei Raeliani contro la Svizzera*, in *St. urb.*, 2010, 3, pp. 367 ss.

« théoriquement » la pédophilie et l'inceste, notamment dans les ouvrages de Raël lui-même. La pratique de la « médiation sensuelle » pouvait aussi mener facilement à des excès. Par ailleurs, le site internet de Clonaid, accessible depuis le site du Mouvement raëlien, proposait des services précis dans le domaine du clonage et l'eugénisme était quant à lui contraire au principe de non discrimination. La campagne d'affichage impliquait des atteintes à la moralité et aux droits d'autrui. Au demeurant, le Mouvement raëlien disposait d'autres moyens pour diffuser ses idées.

11. L'association requérante saisit le tribunal administratif du canton de Neuchâtel. Elle affirma en particulier que la simple défense de la « génocratie », du clonage et de la médiation sensuelle n'étaient pas des opinions choquantes. Par ailleurs, elle soutint que le Mouvement dénonçait la pédophilie par le biais de l'association « Nopedo ». Le refus d'affichage était donc une censure pure et simple, d'autant plus que le site internet de l'association requérante était de toute façon accessible par le biais d'un moteur de recherche.

12. Par un arrêt du 22 avril 2005, le tribunal administratif rejeta le recours, après avoir cependant admis que l'association requérante défendait une vision globale du monde et pouvait se prévaloir tant de la liberté d'opinion que de la liberté religieuse. Il retint d'abord que la mesure litigieuse se fondait sur le règlement de police, qui était bien une loi au sens matériel du terme, et que l'affiche devait être évaluée en rapport avec le message véhiculé dans les ouvrages et les sites accessibles depuis le site du mouvement. Or, les services proposés par Clonaid étaient manifestement contraires à l'ordre public suisse. Le tribunal rappela en outre que le Mouvement raëlien avait suscité des plaintes pénales dénonçant des pratiques sexuelles visant à corrompre systématiquement de jeunes adolescents. Les propos tenus dans les ouvrages sur la « génocratie » et la « médiation sensuelle » pouvaient conduire certains adultes à des dérives sexuelles envers des enfants mineurs, l'enfant étant qualifié par certains ouvrages comme un « objet sexuel privilégié ». Les propos sur la « génocratie » et les critiques sur les démocraties actuelles étaient susceptibles de porter atteinte à l'ordre, à la sécurité et à la moralité publics. Pour ces raisons, le tribunal administratif conclut qu'il ne se justifiait pas d'autoriser la diffusion de ces idées sur la voie publique.

13. L'association requérante forma devant le Tribunal fédéral un recours de droit public contre ce dernier arrêt, demandant son annulation et le renvoi de la cause à l'autorité intimée pour nouvelle décision.

14. Par un arrêt du 20 septembre 2005, notifié à l'association requérante le 10 octobre 2005, le Tribunal fédéral rejeta le recours. Les extraits pertinents se lisent comme il suit :

(Omissis)

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DES ARTICLES 9 ET 10 DE LA CONVENTION

16. L'association requérante prétend que les mesures d'interdiction d'affichage prises par les autorités suisses ont porté atteinte à sa liberté de religion et à sa liberté d'expression au sens des articles 9 et 10 de la Convention respectivement. Ces dispositions sont libellées comme suit :

(Omissis)

B. Sur le fond

1. Le grief tiré de l'article 10 de la Convention

a) Les thèses des parties

i. L'association requérante

23. L'association requérante soutient que l'ingérence dans sa liberté d'expression réside dans le fait d'avoir considéré que cette affiche pouvait se comprendre comme une invitation à visiter le site internet du Mouvement raëlien, ou à contacter celui-ci par téléphone. Elle aurait donc bien été entravée dans la diffusion de ses idées et cela non seulement par l'interdiction de l'affiche litigieuse, mais également par la sanction indirecte du contenu de son site internet et des écrits de Raël.

24. L'association requérante estime également que, sans apporter le moindre élément de preuve concret, le Gouvernement lui reproche un prétendu lien avec la société Clonaid. Elle expose qu'elle n'exerce pourtant aucun contrôle sur le personnel, les travaux ou les investisseurs de cette société. Clonaid serait une personne morale et une entité juridique distincte et entièrement indépendante du Mouvement raëlien. A l'appui de sa thèse, l'association requérante a joint deux droits de réponse publiés en France

relevant l'absence totale de liens entre le Mouvement raëlien et cette société. Au demeurant, Clonaid n'aurait jamais exercé d'activité de clonage sur le territoire suisse.

25. L'association requérante ne nie pas que le Mouvement raëlien a exprimé une opinion favorable au clonage. En revanche, il n'aurait jamais participé, ni en Suisse ni ailleurs, à des actes thérapeutiques ou expérimentaux liés au clonage humain. Le Conseil fédéral aurait par ailleurs indiqué que « dans la mesure où, en Suisse, le Mouvement raëlien se borne à militer pour une reconnaissance sociale des techniques du clonage – ou encore pour la levée de l'interdiction du clonage – son activité relève de la liberté d'opinion protégée par l'article 16 de la Constitution fédérale » (Bulletin officiel 03.1018 – Clonage humain).

26. L'association requérante relève également qu'en Suisse la loi fédérale sur la procréation médicalement assistée, interdisant non seulement le clonage mais aussi la recherche sur les cellules souches, a été adoptée le 18 décembre 1998. Quelques années plus tard, les Chambres fédérales auraient adopté la loi du 19 décembre 2003 relative à la recherche sur les cellules souches, qui fixe les conditions de production de cellules souches embryonnaires humaines à partir d'embryons humains surnuméraires et l'utilisation de ces cellules à des fins de recherches. Cet assouplissement significatif du cadre légal attesterait de l'évolution des mentalités dans un domaine en constante évolution et renforcerait la nécessité d'un débat contradictoire voulu par l'association requérante sur la question voisine, qui est celle du clonage.

27. En ce qui concerne la « génocratie », l'association requérante soutient qu'il n'y a rien de contraire à l'ordre public dans ses publications ou dans celles de Raël traitant de la « génocratie ». Même si elles traitent d'une utopie moralement critiquable par la majorité, celles-ci ne font qu'exprimer une opinion, de plus avec réserve : « Il ne s'agit pas d'imposer la génocratie. Il s'agit de faire admettre démocratiquement la nécessité d'abandonner la démocratie sauvage pour cette démocratie sélective qu'est la génocratie » (Livre « La Génocratie », p. 43). Par ailleurs, l'association requérante estime que l'ingérence de l'Etat dans ses droits fondamentaux est ici d'autant plus flagrante que ni l'affiche incriminée, ni le site internet du Mouvement raëlien ne font référence au concept de « génocratie ». Ce concept ressortirait d'un livre où Raël exprime librement une opinion philosophique, à laquelle chacun est libre d'adhérer ou non. S'agissant d'un pur débat d'idées, l'on ne saurait en tout état retenir une atteinte à l'ordre public.

28. En ce qui concerne les prétendues allégations de membres de l'association relatives à des agressions sexuelles sur des mineurs, l'association requérante rappelle tout d'abord que le Tribunal fédéral a nié que le Mouvement raëlien prônait la pédophilie. L'association requérante juge la référence faite par le Gouvernement à l'arrêt du Tribunal cantonal du canton de Fribourg totalement hors de propos, étant donné que ce tribunal s'était prononcé sur recours dans une affaire purement civile (droit de réponse) et n'avait pas vocation de revoir des décisions d'autorités judiciaires étrangères. Elle estime que le Gouvernement n'a apporté aucune preuve de condamnations de membres du Mouvement raëlien.

29. En outre, l'association requérante observe que ni le Gouvernement, ni le Tribunal fédéral ne citent le moindre passage des textes prétendument dangereux auxquels ils pensent pouvoir se référer. Une lecture attentive de ces textes et de la doctrine leur aurait pourtant permis de constater que le Mouvement raëlien a toujours sévèrement condamné les propos tenus il y a près de 30 ans par un de ses anciens membres. Dans ces conditions, le renvoi général à la doctrine du Mouvement comme étant de nature à conduire des adultes à des abus envers des mineurs serait totalement infondé. L'association requérante relève également que, pour faire face aux reproches infondés de pédophilie, elle a créé l'association Nopedo, qui non seulement condamne, mais agit même en vue de prévenir les actes pédophiles. Toute personne se rendant sur le site internet de l'association pourrait constater l'existence d'un lien entre le site du Mouvement raëlien et celui de Nopedo. De plus, sur tous les sites internet raéliens figure un message d'avertissement, qui explique très clairement la position de l'association requérante face à la pédophilie. Enfin, l'association requérante souligne qu'elle a toujours exclu sans la moindre hésitation ceux de ses membres qui étaient soupçonnés de comportements contraires à l'ordre juridique s'agissant de la protection des mineurs.

30. Pour toutes ces raisons l'association requérante invite la Cour à rejeter les conclusions du Gouvernement et à donner suite à sa requête.

ii. Le Gouvernement

31. Le Gouvernement reconnaît à l'association requérante la faculté d'invoquer la liberté d'expression. En revanche, il soutient qu'elle n'est pas empêchée de diffuser sa doctrine, dans la mesure où elle respecte l'ordre juridique suisse, par les nombreux autres moyens de communication qui sont à sa disposition (livres, tracts, internet, etc.). L'on ne saurait donc parler d'ingérence dans sa liberté d'expression.

32. A titre subsidiaire, le Gouvernement rappelle que toutes les instances nationales ont admis que l'article 19 du règlement de police communal, qui prévoit que la direction de la police peut interdire les

affiches illicites ou contraires aux mœurs, constituait une base légale suffisante pour refuser l'affichage litigieux. Par ailleurs, comme l'ont retenu les autorités nationales, la mesure litigieuse poursuivait, comme buts légitimes, la prévention du crime, la protection de la santé et de la morale ainsi que la protection des droits d'autrui.

33. En ce qui concerne la nécessité de la mesure dans une société démocratique, le Gouvernement relève, à l'instar du Tribunal fédéral, que les administrés ne disposent pas d'un droit inconditionnel à l'usage accru du domaine public, en particulier s'agissant de la mise en place de procédés publicitaires sur le domaine public impliquant une activité d'une certaine importance, durable et excluant toute utilisation semblable par des tiers.

34. Le Gouvernement rappelle que l'association requérante, devant les instances internes et dans sa requête, a reproché aux autorités intimées de s'être écartées du contenu de l'affiche, pour se livrer à une appréciation des activités de l'association. Comme l'a constaté le Tribunal fédéral, l'affiche en elle-même ne comporte rien, ni dans son texte, ni dans ses illustrations, qui soit illicite ou qui puisse choquer le public, mais elle peut clairement se comprendre comme une invitation à visiter le site internet de l'association, ou à contacter celle-ci par téléphone, ce que l'association requérante ne conteste pas. Il a estimé, à juste titre que, face à une telle publicité, l'autorité doit examiner non seulement l'admissibilité du message publicitaire proprement dit, mais aussi celle de son contenu.

35. Le premier motif retenu par les instances internes pour confirmer la décision litigieuse se rapporte au lien de l'association requérante avec la société Clonaid, créée par elle et qui propose divers services concrets et payants dans le domaine du clonage. Le Tribunal fédéral a constaté qu'il ne s'agissait pas simplement de l'expression d'une opinion favorable au clonage, mais de la pratique de cette activité, interdite par l'article 119 alinéa 2 lettre a) de la Constitution fédérale (paragraphe 15 ci-dessus).

36. Le second motif tient au fait que l'association requérante prône la « génocratie », ce qui est, selon le Gouvernement, également clairement contraire à l'article 119 de la Constitution fédérale. Il est d'avis que, sans être propre en soi à troubler l'ordre ou la sécurité publics, cette doctrine peut choquer les convictions démocratiques et anti-discriminatoires, qui sont à la base d'un Etat de droit. Selon le Gouvernement, l'argument essentiel de l'association requérante sur ce point consiste à relever que ni l'affiche, ni le site de l'association ne font référence à la notion de génocratie ; les informations dont disposeraient les tribunaux suisses reposeraient uniquement sur un rapport du Centre d'information sur les croyances. Le Gouvernement rappelle que le Tribunal fédéral a toutefois également constaté (consid. 5.6 de l'arrêt) que cette théorie figurait dans les ouvrages proposés sur le site internet.

37. Le troisième motif de refus concerne les condamnations de membres de l'association pour des agressions sexuelles sur des mineurs ainsi que la doctrine du Mouvement prônant notamment « l'éveil sensuel des enfants ». Le Gouvernement rappelle que les autorités nationales ont retenu que, bien que l'on ne saurait affirmer que le Mouvement raëlien prône la pédophilie, de nombreux membres du Mouvement auraient été impliqués dans des agissements pénalement réprimés en raison de leurs pratiques sexuelles. En outre, certains passages des livres proposés sur le site internet du Mouvement pourraient conduire des adultes à des abus envers des mineurs. Pour appuyer leurs allégations, elles se réfèrent en particulier à un jugement rendu le 28 novembre 1997 par le Tribunal d'arrondissement de la Sarine, confirmé par le Tribunal cantonal du canton de Fribourg et par le Tribunal fédéral, ainsi qu'à divers documents concernant des poursuites contre des membres de l'association pour des agressions sexuelles, dont un arrêt de la Cour d'appel de Lyon du 24 janvier 2002 (cf. arrêt du Tribunal fédéral, consid. 5.5.3). Contrairement à ce que fait valoir l'association requérante dans sa requête, les faits relatés dans l'arrêt du Tribunal fédéral ne remonteraient donc pas tous à plus de vingt ans.

38. Le Gouvernement soutient qu'une campagne d'affichage se distingue par le fait qu'il ne s'agit pas d'une simple obligation de tolérer, mais d'une mise à disposition du domaine public. L'impact direct sur le public peut être considérable, y compris les personnes mineures ou des personnes susceptibles d'être choquées ; cet impact devrait être pris en compte lors de l'examen de la proportionnalité de l'ingérence (Murphy c. Irlande, n° 44179/98, § 69, CEDH 2003-IX (extraits)).

39. Le Gouvernement est d'avis que le slogan « La science remplace enfin la religion », affiché sur la voie publique, pouvait heurter le sentiment religieux de certaines personnes. A cela s'ajouterait que l'invitation à visiter le site de l'association comportait des risques pour la moralité, l'ordre et la sécurité publics. A l'instar du Tribunal fédéral, le Gouvernement estime que l'intérêt public ne consiste pas seulement à limiter la publicité donnée au site de l'association requérante, compte tenu des réserves exprimées ci-dessus à propos de l'ordre et de la moralité publics, mais également à éviter que l'Etat ne prête son concours à une telle publicité en mettant à disposition une partie du domaine public, pouvant laisser croire ainsi qu'il cautionne ou tolère les opinions et les agissements en cause.

40. Compte tenu de ce qui précède, le Gouvernement estime que la mesure contestée respecte le principe de la proportionnalité. Elle constitue dès lors une restriction nécessaire « dans une société démocratique ».

41. Pour toutes ces raisons, le Gouvernement invite la Cour à rejeter le grief tiré de l'article 10.

b) L'appréciation de la Cour

i. Existence d'une ingérence

42. La Cour partage l'avis de l'association requérante selon lequel elle a subi une ingérence dans l'exercice de sa liberté d'expression du fait de ne pas avoir été autorisée à diffuser ses idées à travers la campagne d'affichage litigieuse.

ii. Justification de l'ingérence

43. Pareille immixtion enfreint l'article 10, sauf si elle remplit les exigences du paragraphe 2 de cette disposition. Il reste donc à déterminer si l'ingérence était « prévue par la loi », inspirée par un ou des buts légitimes au regard de ce paragraphe et « nécessaire dans une société démocratique » pour les atteindre.

a) « Prévues par la loi »

44. Le Gouvernement se prévaut de l'article 19 du règlement de police communal, qui prévoit que la direction de la police peut interdire les affiches illicites ou contraires aux mœurs.

45. La Cour, observant que l'association requérante ne remet pas en question l'existence d'une base légale suffisante pour l'ingérence dans la liberté d'expression, est d'avis que l'ingérence reposait sur une base légale au sens de sa jurisprudence.

β) Buts légitimes

46. Selon le Gouvernement, la mesure litigieuse poursuivait comme buts légitimes la prévention du crime, la protection de la santé et de la morale ainsi que la protection des droits d'autrui.

47. La Cour, constatant que l'association requérante ne conteste pas que la mesure litigieuse a poursuivi des buts légitimes au sens de l'article 8 § 2, accepte la thèse du Gouvernement.

γ) « Nécessaire dans une société démocratique »

48. La question principale dans la présente affaire est celle de savoir si la mesure litigieuse était nécessaire dans une société démocratique.

- Les principes applicables

49. Les principes fondamentaux concernant cette question sont bien établis dans la jurisprudence de la Cour et ont été résumés comme suit (voir, par exemple, *Stoll c. Suisse* [GC], n° 69698/01, § 101, CEDH 2007-XIV, et *Steel et Morris c. Royaume-Uni*, n° 68416/01, § 87, CEDH 2005-II) :

« i. La liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun. Sous réserve du paragraphe 2 de l'article 10, elle vaut non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent : ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de « société démocratique ». Telle que la consacre l'article 10, elle est assortie d'exceptions qui (...) appellent toutefois une interprétation étroite, et le besoin de la restreindre doit se trouver établi de manière convaincante (...)

ii. L'adjectif « nécessaire », au sens de l'article 10 § 2, implique un « besoin social impérieux ». Les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour juger de l'existence d'un tel besoin, mais elle se double d'un contrôle européen portant à la fois sur la loi et sur les décisions qui l'appliquent, même quand elles émanent d'une juridiction indépendante. La Cour a donc compétence pour statuer en dernier lieu sur le point de savoir si une « restriction » se concilie avec la liberté d'expression que protège l'article 10.

iii. La Cour n'a point pour tâche, lorsqu'elle exerce son contrôle, de se substituer aux juridictions internes compétentes, mais de vérifier sous l'angle de l'article 10 les décisions qu'elles ont rendues en vertu de leur pouvoir d'appréciation. Il ne s'ensuit pas qu'elle doive se borner à rechercher si l'Etat défendeur a usé de ce pouvoir de bonne foi, avec soin et de façon raisonnable : il lui faut considérer l'ingérence litigieuse à la lumière de l'ensemble de l'affaire pour déterminer si elle était « proportionnée au

but légitime poursuivi » et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent « pertinents et suffisants » (...) Ce faisant, la Cour doit se convaincre que les autorités nationales ont appliqué des règles conformes aux principes consacrés à l'article 10 et ce, de surcroît, en se fondant sur une appréciation acceptable des faits pertinents (...) »

50. La Cour estime que la présente affaire est particulière dans le sens où elle pose la question de savoir si les autorités internes devaient permettre à l'association requérante la diffusion de ses idées par le biais de sa campagne d'affichage, et cela par la mise à disposition du domaine public. La Cour n'a jusqu'à présent pas eu l'occasion de se prononcer sur cette question. Seuls ont été examinés, sous l'angle de l'article 10, l'usage d'un espace public et ouvert, à savoir la mer territoriale (*Women On Waves* et autres c. Portugal (n° 31276/05, CEDH 2009-... (extraits)), et l'usage du domaine appartenant à une personne privée (*Appleby* et autres c. Royaume-Uni, n° 44306/98, CEDH 2003-VI). Dans cette dernière affaire, la Cour a estimé compatible avec l'article 10 l'interdiction, imposée par une société privée, propriétaire d'un centre commercial, d'établir dans ledit centre un stand afin de distribuer des tracts (§ 47) :

« Cette disposition [l'article 10 de la Convention], malgré l'importance reconnue à la liberté d'expression, ne donne pas la liberté de choisir un forum en vue d'exercer ce droit. Certes, l'évolution démographique, sociale, économique et technologique modifie les moyens de déplacement et de communication dont disposent les individus, mais la Cour n'est pas convaincue que cette évolution exige automatiquement la création d'un droit de pénétrer dans des propriétés privées ni même nécessairement dans l'ensemble des biens appartenant au domaine public (par exemple les administrations et les ministères). Toutefois, lorsque l'interdiction d'accéder à la propriété a pour effet d'empêcher tout exercice effectif de la liberté d'expression ou lorsque l'on peut considérer que la substance même de ce droit s'en trouve anéantie, la Cour n'exclut pas que l'Etat puisse avoir l'obligation positive de protéger la jouissance des droits prévus par la Convention en réglementant le droit de propriété. Une ville appartenant à une entreprise, dans laquelle la municipalité tout entière est contrôlée par un organisme privé, en serait un exemple (*affaire Marsh v. Alabama*, citée plus haut au paragraphe 26). »

- L'application des principes au cas d'espèce

51. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les individus ne disposent pas d'un droit inconditionnel à l'usage accru du domaine public, en particulier s'agissant de la mise en place de procédés publicitaires sur le domaine public impliquant une activité d'une certaine importance, durable et excluant toute utilisation semblable par des tiers (consid. 5.2 de l'arrêt ; paragraphe 14 ci-dessus).

52. Lorsqu'il est saisi d'une demande d'autorisation d'usage accru ou privatif du domaine public, ou lorsqu'il contrôle les modalités d'usage d'une concession, l'Etat doit néanmoins tenir compte du contenu idéal de la liberté d'expression et de son importance dans une société démocratique. Cela étant, la Cour estime qu'il convient, en l'espèce, de procéder à une balance des intérêts en jeu, soit d'une part celui de l'association requérante à véhiculer ses idées et, d'autre part, celui des autorités à protéger l'ordre public et à prévenir des infractions. La Cour partage l'avis du Gouvernement selon lequel l'acceptation d'une campagne d'affichage pourrait laisser croire qu'il cautionne ou pour le moins tolère les opinions et les agissements en cause. Dès lors, elle est prête à admettre que la marge d'appréciation des autorités internes dans l'examen de la nécessité d'une mesure est plus large dans ce domaine (voir, a contrario, l'affaire *Women and Waves* et autres, précitée, § 40).

53. S'agissant des circonstances de l'espèce, il est incontesté que l'affiche litigieuse en elle-même ne comporte rien, ni dans son texte ni dans ses illustrations, qui soit illicite ou qui puisse choquer le public. Au-dessus du dessin central représentant des extra-terrestres figure l'inscription « Le message donné par les extra-terrestres », sans autre explication. Tout en bas de l'affiche figure la phrase « La science remplace enfin la religion ». D'après le Tribunal fédéral, cette phrase est certes susceptible d'offenser les convictions de certaines personnes, mais ne revêt pas un caractère particulièrement provoquant.

54. En revanche, la Cour ne saurait ignorer le fait que figure également sur l'affiche, en caractères plus gras, l'adresse du site internet de l'association, ainsi qu'un numéro de téléphone. Le site de l'association renvoie à celui de Clonaid, où cette société offre des services précis au public en matière de clonage. A la lumière du principe selon lequel la Convention et ses Protocoles doivent s'interpréter à la lumière des conditions d'aujourd'hui (voir, parmi beaucoup d'autres, *Tyrer* c. Royaume-Uni, 25 avril 1978, § 31, série A n° 26, et *Vo* c. France [GC], n° 53924/00, § 82, CEDH 2004-VIII), la Cour estime qu'il convient d'examiner la mesure litigieuse en tenant compte des moyens modernes de diffusion d'informations. Partant, il s'agit notamment d'évaluer, dans l'appréciation de la conformité de la mesure litigieuse avec l'article 10, non seulement l'affiche, mais aussi le cadre plus global dans lequel elle se situe, notamment les idées propagées dans les ouvrages et le contenu du site internet de l'association requérante ainsi que de celui de Clonaid. Or, ces sites étant per se accessibles à tous, y compris aux

mineurs, l'impact des affiches sur le public se serait vu multiplié et l'intérêt de l'Etat à interdire la campagne d'affichage était d'autant plus grand (dans ce sens, l'arrêt Stoll, précité, § 104).

55. La Cour observe également que les instances internes ont soigneusement motivé leurs décisions, en expliquant pourquoi elles estimaient opportun de ne pas autoriser la campagne d'affichage. En effet, le tribunal administratif a fait trois sortes de reproches à l'association (voir le considérant 5.3 de l'arrêt du Tribunal fédéral, ci-dessous). Premièrement, le site de l'association renvoie à celui de Clonaid, où cette société offre des services précis au public, en matière de clonage, et où elle avait annoncé, au début 2003, la naissance d'enfants clonés. Deuxièmement, le tribunal administratif s'est référé à un jugement du tribunal d'arrondissement de la Sarine faisant état de dérives sexuelles possibles à l'égard d'enfants mineurs. Troisièmement, la propagande en faveur de la « génocratie », soit la doctrine selon laquelle le pouvoir devrait être donné aux individus ayant un coefficient intellectuel élevé, et la critique adressée en conséquence aux démocraties actuelles, était susceptible de porter atteinte au maintien de l'ordre, de la sécurité et de la morale publics.

56. La Cour estime que les reproches formulés par les instances internes à certains membres de l'association requérante, portant sur leurs activités sexuelles avec des mineurs, semblent particulièrement inquiétants. Elle relève à cet égard que dans l'affaire F.L. c. France ((déc.), n° 61162/00, 3 novembre 2005), elle a notamment considéré comme conforme à l'article 8 l'interdiction opposée à la requérante d'impliquer ses enfants dans le Mouvement raëlien. Certes, la Cour n'est en principe pas compétente pour revoir les faits établis par les instances internes ou l'application correcte du droit interne ; dès lors, elle n'est pas amenée à vérifier si les reproches formulés par les autorités sont avérés. Par contre, la Cour estime que, compte tenu des circonstances de l'espèce, les autorités avaient suffisamment de raisons de considérer comme nécessaire le refus d'autorisation demandée par l'association requérante.

57. Des considérations similaires s'imposent s'agissant de la question du clonage. La Cour estime que les autorités internes ont pu de bonne foi penser qu'il était indispensable, pour la protection de la santé et de la morale ainsi que pour la prévention du crime, d'interdire la campagne d'affichage, étant donné que l'association requérante propose, sur son site internet, un lien vers celui de Clonaid, entreprise qu'elle a créée elle-même (paragraphe 14 ci-dessus, considérant 5.5.1). Par ailleurs, elle a exprimé, et elle l'admet elle-même, une opinion favorable au clonage, activité clairement interdite par l'article 119 alinéa 2 a de la Constitution fédérale (paragraphe 15 ci-dessus).

58. En ce qui concerne la proportionnalité de la mesure litigieuse, la Cour observe que cette dernière est strictement limitée à l'affichage sur le domaine public. Selon le Tribunal fédéral, la requérante demeure libre d'exprimer ses convictions par les nombreux autres moyens de communication à sa disposition (consid. 5.7.2 de l'arrêt du Tribunal fédéral, paragraphe 14 ci-dessus ; voir dans ce sens également Appleby, précité, § 48, Murphy, précité, § 74, et Women on Waves et autres, précité, § 40). Il n'a notamment jamais été question d'interdire l'association requérante en tant que telle ni son site internet.

59. Compte tenu de ce qui précède, il apparaît que, dans la mise en balance des intérêts en jeu en l'espèce, et à la lumière de tous les éléments pertinents, les autorités nationales n'ont pas outrepassé l'ample marge d'appréciation qui leur est reconnue s'agissant de l'usage accru du domaine public. Par ailleurs, celles-ci ont donné des raisons pertinentes et suffisantes à l'appui de leurs thèses. Par conséquent, l'interdiction de la campagne d'affichage litigieuse peut passer pour une mesure proportionnée au but légitime visé et la liberté d'expression de l'association requérante n'est pas atteinte dans sa substance même.

60. Il s'ensuit qu'il n'y a pas eu violation de l'article 10 de la Convention.

2. Le grief tiré de l'article 9 de la Convention

61. La Cour, eu égard au constat de non-violation de l'article 10 de la Convention, n'estime pas nécessaire de se placer de surcroît sur le terrain de l'article 9. Cette conclusion la dispense de se prononcer sur l'exception soulevée par le Gouvernement selon lequel cette dernière disposition ne s'applique pas au cas d'espèce.

PAR CES MOTIFS, LA COUR,

1. Déclare, à l'unanimité, la requête recevable ;
2. Dit, par cinq voix contre deux, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 10 de la Convention ;
3. Dit, à l'unanimité, qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément le grief tiré de l'article 9 de la Convention.

(Omissis)

HERRMANN C. GERMANIA¹⁰⁴
20 gennaio 2011 – Sez. V – Ric. 9300/07
Pres. Lorenzen, Jaeger, Maruste, Berro-Lefèvre, Lazarova Trajkovska,
Kalaydjieva, Yudkivska

* * *

Dispositivo:

- 4 voti contro 3: nessuna violazione dell'art. 1 Prot. 1 considerato isolatamente o in combinato disposto con l'art. 14
- 6 voti contro 1: nessuna violazione dell'art. 9

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: Lorenzen, Berro-Lefèvre, Kalaydjieva

* * *

(*Omissis*)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

6. The applicant was born in 1955 and lives in Stutensee.

7. Under the German Federal Hunting Law (*Bundesjagdgesetz*), owners of hunting grounds with a surface of less than 75 hectares are de jure members of a hunting association (*Jagdgenossenschaft*), while owners of bigger plots of land manage their own hunting district. The applicant owns two landholdings in Rhineland-Palatinate which are smaller than 75 hectares in a single block. He is thus an automatic member of a hunting association, in the instant case of the municipality of Langsur.

8. On 14 February 2003 the applicant, who is opposed to hunting on ethical grounds, filed a request with the hunting authority to terminate his adherence to the hunting association. The authority rejected his request on the grounds that his adherence was prescribed by law and that there was no provision on the termination of adherence.

9. The applicant brought proceedings before the Treves Administrative Court. Relying in particular on the Court's judgment in the case of *Chassagnou and Others v. France* ([GC] nos. 25088/94, 28331/95 and 28443/95, ECHR 1999-III), he requested the court to establish that he was not a member of the hunting association of the municipality of Langsur.

10. On 14 January 2004 the administrative court rejected the applicant's request. It considered that the Federal Hunting law did not violate the applicant's rights. With regard to the *Chassagnou*-judgment the administrative court considered that the situation in Germany differed from the one in France. It observed, in particular, that the German owners of hunting grounds, by way of their adherence to the hunting association, were in a position to influence the decision-making process on how the hunting rights should be exercised. Furthermore, they had a right to receive a share of the profits derived from the exploitation of the hunting rights. All owners of plots which were too small to allow a proper management of hunting rights adhered to a hunting association. The court also considered that the hunting associations did not only serve the leisure interests of those who exercised the hunting rights, but imposed certain specific obligations on them, which served the general interest, in particular the duty to manage the game stock with the aim of maintaining varied and healthy game populations and to avoid damages caused by wild game. They were furthermore obliged to comply with specific quotas set by the administration for the hunting of game. These duties applied in the same way to the owners of hunting grounds more the 75 hectares of area, notwithstanding the fact that these bigger plots were not regrouped in hunting associations.

¹⁰⁴ *Fattispecie*: il ricorrente, piccolo proprietario terriero cui era imposta *ex lege* l'appartenenza a un'associazione territoriale con finalità venatorie, lamentava sia la violazione del proprio diritto di libertà (negativa) di associazione, sia del proprio diritto a godere liberamente (e in modo conforme alle proprie convinzioni) della proprietà.

11. On 13 July 2004 and 14 April 2005 the Rhineland-Palatinate Administrative Court of Appeal and the Federal Administrative Court rejected the applicant's appeals on the same grounds as the administrative court.

12. On 13 December 2006 the Federal Constitutional Court (1 BvR 2084/05) refused to admit the applicant's constitutional complaint for adjudication. It noted, at the outset, that the provisions of the Federal Hunting Law did not violate the applicant's right to the peaceful enjoyment of his property, but defined and limited the exercise of this right in a proportionate way. The relevant provisions pursued legitimate aims, were necessary and did not impose an excessive burden on the landowners.

13. When defining the content and the limits of property rights, the legislator had to weigh the proprietors' legitimate interests against the general interest. He had, in particular, to respect the principles of proportionality and of equal treatment. The limitations imposed on the exercise of property rights must not infringe the core area of the protected right. The margin of appreciation allocated to the legislator depended on the specific context; the stronger the social context, the wider the margin of appreciation.

14. Applying these principles to the instant case, the Federal Constitutional Court considered that the applicant's obligatory adherence to a hunting association did not violate his property rights. The core-area of that right was not infringed. The Federal Hunting Law pursued legitimate aims and limited the property rights in a proportionate way. Encompassed in the notion of "management and protection of the game stock (Hege)", it had the aim to preserve the game in a way that was adapted to the rural and cultural conditions, and to ensure a healthy and varied wildlife. Under the Federal Hunting Law, game keeping was not only an instrument to prevent damages caused by wild-life, but also to avoid any impediment to the agricultural, forestry and fishery exploitation of the land. These aims served the general interest.

15. The obligatory adherence to a hunting association was an appropriate and necessary means to achieve these aims. Referring to paragraph 79 of the above-cited Chassagnou judgment, the Constitutional Court considered that the Court had acknowledged that it was undoubtedly in the general interest to avoid unregulated hunting and encourage the rational management of game stocks. The obligatory adherence to a hunting association was also a proportionate means. The impact on the property rights was not particularly serious and did not outweigh the general interest in a rational management of game stocks. Furthermore, the Federal Hunting Law endowed every member with the right to participate in the decision-making process and to receive a share of the profits derived from the lease of the hunting rights.

16. The Constitutional Court further considered that there was no violation of the applicant's freedom of conscience. Referring to paragraph 114 of the Chassagnou judgment, it accepted that the applicant's convictions attained a certain level of cogency, cohesion and importance and where therefore worthy of respect in a democratic society. Accordingly, the Federal Constitutional Court considered that the applicant's complaint might fall within the scope of freedom of conscience, but that there was, in any event, no violation of that right. The applicant was neither enjoined to exercise the hunt himself, nor to participate in it or to support it. The fact that he had to tolerate the exercise of the hunt on his premises did not result from his own decision, but was the result of the legislator's legitimate decision. The right to freedom of conscience did not encompass the right that the whole legal order was submitted to one's own ethical standards. If the legal order distributed the right to exploit a certain property to several claimholders, the owner's conscience did not necessarily outweigh the other claimholders' constitutional rights. If the applicant's landholding – and that of other owners who were opposed to hunting – were removed from the hunting association because of their convictions, the whole system of property ownership and of the management of the game stock would be jeopardised. The right to freedom of conscience did not outweigh the general interest in the instant case.

17. The Federal Constitutional Court further considered that the applicant's complaint did not come within the scope of the right to freedom of association, because the German hunting associations were of a public nature. Vested with administrative, rule-making and disciplinary prerogatives, they remained integrated into State structures. There was thus no doubt that the association was not simply qualified as "public" in order to remove it from the scope of Article 11 of the Convention.

18. The Federal Constitutional Court further considered that the applicant's right to equal treatment had not been violated. There was an objective reason which justified drawing a distinction between the owners of landholdings less than 75 hectares in area and those more than 75 hectares in area. Contrary to the situation in France, which had been examined by the Court in the Chassagnou judgment, the Federal Hunting Law applied to the whole surface of Germany and was binding on all landowners. The owners of land more than 75 hectares in area had the same duties in game keeping as those adhering to hunting associations.

19. Finally, the Federal Constitutional Court observed that the administrative courts had considered the Chassagnou judgment and had accentuated the differences between the German law and the French Law as applicable at the relevant time.

(Omissis)

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 1 OF PROTOCOL NO. 1 TAKEN SEPARATELY

21. The applicant complained that the obligation to tolerate the exercise of hunting rights on his premises violated his right to the peaceful enjoyment of his possessions as provided in Article 1 of Protocol no. 1 to the Convention, which reads as follows:

(Omissis)

B. Merits.

(Omissis)

4. Assessment by the Court

45. The Court notes, at the outset, that the Government did not contest that the obligation to allow the practice of the hunt on his premises interfered with the applicant's right to the peaceful enjoyment of his property. The Court endorses this assessment.

46. It follows that it has to be determined whether this interference was in accordance with the second paragraph of Article 1 of Protocol no. 1, which allows the State to enforce such laws as it deems necessary in the general interest.

47. It is well-established case-law that the second paragraph of Article 1 of Protocol No. 1 must be construed in the light of the principle laid down in the first sentence of the Article. Consequently, an interference must achieve a "fair balance" between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual's fundamental rights. There must be a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim pursued. In determining whether this requirement is met, the Court recognises that the State enjoys a wide margin of appreciation with regard both to choosing the means of enforcement and to ascertaining whether the consequences of enforcement are justified in the general interest for the purpose of achieving the object of the law in question (see Chassagnou, cited above, § 75).

48. The Court notes, at the outset, that the aim of the impugned provisions are laid down in Section 1 § 2 of the Federal Hunting Law, providing that the management of the game stock is aimed at maintaining varied and healthy game populations at a level compatible with land care and cultural conditions and at avoiding game damage. The Court accepts that these aims are in the general interest (compare Chassagnou, cited above, § 49 and Schneider, cited above, § 46).

49. With regard to the proportionality of the interference, the Court takes note of the emphasis the relevant law puts on the maintenance of a healthy fauna in accordance with the ecological and economic circumstances. Even though it appears to be true that the hunt is primarily practiced by individuals during their spare time, the purpose of the hunting law cannot be reduced to merely enabling certain individuals to exercise a leisure activity.

50. As regards the necessity of the measure at issue, the Court takes note of the Government's submissions that the specific situation in Germany as one of the most densely populated areas in Central Europe made it necessary to allow area-wide hunting on all suitable premises. The Court further observes that the German law applies nationwide. In this respect, the situation in Germany differs from the situation found in France, where only 29 of the 93 départements concerned had been made subject to the regime of compulsory adherence to hunting associations (see Chassagnou, cited above, § 84).

51. Furthermore, the Court observes that the German regime does not exempt any public or private owners of property which is a priori suitable for the hunt from the obligation to tolerate hunting on their premises. In this respect, the situation has to be distinguished from that examined in the Luxembourg case, where the property of the Crown was excluded from adherence to hunting associations (see Schneider, cited above, §§ 18 and 50). Even though plots of at least 75 hectares of surface are not regrouped, this does not dispense the owners of these plots from either exercising the hunt themselves or tolerating it on their premises.

52. The Court notes that the German system of area-wide hunting is subject to the following exceptions: Under section 6 sentence 1 of the Federal Hunting Law, the hunt is stayed on areas which do not belong to a hunting district and in enclosed areas. Furthermore, the hunting association, with the consent of the hunting authority, can decide to stay the hunt (section 10 § 2 sentence 2). Section 20 of the Federal Hunting Law prohibits the exercise of the hunt in places where public peace, order or security would be otherwise disturbed or human life jeopardised. Furthermore, special regulations apply to the exercise of the hunt in nature and wildlife reserves (section 20 § 2).

53. The Court observes that the stay of the hunt in enclosed areas can be justified by the fact that wild game cannot move into these areas. As regards the stay of the hunt in areas which do not belong to a hunting district, the Court observes that these exceptions are due to the specific setting of the premises, for example as enclaves surrounded by a private hunting district. The Court further takes note of the third party's submissions (see paragraph 41, above), which had not been contested by the applicant, that these stays of the hunt are of a merely temporary nature and concern less than 0.01 % of the landed property. The Court further observes that the hunting association cannot freely decide on a stay of the hunt, but has to obtain the hunting authority's consent (compare *Schneider*, cited above, § 50, for the differing situation in Luxembourg). According to the uncontested submissions by the Government, such consent was only given in rare and exceptional cases, and only for a limited period of time. The Court finally observes that the exceptions under section 20 of the Federal Hunting Law lie in the interest of maintaining public order and security (paragraph 1) and in the interest to afford special protection to nature reserves (paragraph 2).

54. Having regard to the above considerations, the Court considers that the exceptions to the rule of area-wide hunting are sufficiently motivated by general and hunting-related interests and thus do not call into question the principle of area-wide hunting as such. In this respect, the instant case can be clearly distinguished from the situation examined by the Court in the French and Luxembourg cases, in which the Court found exceptions from the application of the principle of area-wide hunting which were not sufficiently motivated and which, according to the Court's assessment, proved that it was not absolutely necessary to subject the whole rural area to the exercise of these rights (see *Chassagnou*, cited above, § 84, and *Schneider*, cited above, § 50).

55. The Court further notes that the applicant, under section 10 § 3 of the Federal Hunting Law, has a claim to a share of the profit of the lease which corresponds to the size of his property. Even though the sum the applicant could claim under this provision does not appear to be substantial, the Court notes that the relevant provisions prevent other individuals from drawing a financial profit from the use of the applicant's land. The Court further observes that the applicant has a claim to be compensated for any damages which might be caused by the exercise of the hunt on his premises.

56. Having regard to the wide margin of appreciation afforded to the Contracting States in this area, allowing them to take into account the specific circumstances prevailing in their country, the foregoing considerations are sufficient to enable the Court to conclude that the Government struck a fair balance between the competing interests at stake. There has accordingly been no violation of Article 1 of Protocol 1 of the Convention.

(Omissis)

V. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION

83. Lastly, the applicant complained that the obligation to tolerate the exercise of the hunt violated his right to freedom of thought and conscience under Article 9 of the Convention, which provides:

(Omissis)

A. Admissibility

84. The Court notes that this complaint is linked to the one under Article 1 of Protocol No. 1 and must therefore likewise be declared admissible.

B. Merits

85. The applicant submitted that his convictions as a hunting opponent attained a level of cogency, cohesion and importance which brought it within the scope of Article 9 of the Convention. The obligatory adherence to the hunting association deprived him of the possibility to act in accordance with his convictions, for example by helping an injured animal on his premises, and was not justified under any of the reasons set out in paragraph 2 of Article 9.

86. According to the Government, the applicant could not rely on Article 9 of the Convention as an individual could not rely on his rights under that Article if he was obliged to tolerate actions by third

parties which lay in the public interest. In any event, any interference with the applicant's rights under Article 9 had to be regarded as being justified for the reasons already set out before.

87. The Court does not find it necessary to determine whether the applicant's complaint falls to be examined under Article 9 of the Convention, as it considers that any interference with the applicant's rights is justified under paragraph 2 of Article 9 as being necessary in a democratic society in the interest of public safety, for the protection of public health and for the protection of the rights of others for the reasons set above (see paragraphs 48 to 55 above). It follows that there has been no violation of the applicant's rights under Article 9 of the Convention.

FOR THESE REASONS, THE COURT

1. Declares unanimously the complaints under Article 1 of Protocol No. 1 taken separately and in conjunction with Article 14 and under Article 9 of the Convention admissible;

2. Declares by a majority the remainder of the application inadmissible;

3. Holds by four votes to three that there has been no violation of Article 1 of Protocol No. 1 to the Convention;

4. Holds by four votes to three that there has been no violation of Article 1 of Protocol No. 1 in conjunction with Article 14 of the Convention;

5. Holds by six votes to one that there has been no violation of Article 9 of the Convention.

(Omissis)

BOYCHEV E ALTRI C. BULGARIA¹⁰⁵

27 gennaio 2011 – Sez. V – Ric. 77185/01

**Pres. Lorenzen, Jaeger, Maruste, Berro-Lefèvre, Lazarova Trajkovska,
Kalaydjieva, Yudkivska**

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione dell'art. 9 e dell'art. 13 in combinato disposto con l'art. 9; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 8 considerato isolatamente o in combinato disposto con l'art. 13

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(*Omissis*)

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

5. Les trois premiers requérants sont des ressortissants bulgares. M. Biser Boychev est né en 1966 et réside à Parvenets, M. Mihail Sergeev est né en 1957 et réside à Sofia, M^{me} Rumyana Sharova est née en 1974 et réside à Berlin. L'association requérante, l'Église de l'unification, est un groupement religieux actif en Bulgarie depuis 1992.

A. Les événements du 6 avril 1997 et les démarches entreprises par les requérants

6. A partir de 1992, les trois requérants devinrent adeptes de la branche bulgare de l'Église de l'unification (Обединителна църква), également connue sous le nom d'Association de l'Esprit Saint pour l'unification du christianisme mondial, fondée par Sun Myung Moon en 1954. Les réunions auxquelles ils participèrent auraient été à plusieurs reprises interrompues par la police.

7. Le 6 avril 1997, les requérants assistèrent à un rassemblement d'une dizaine de personnes au domicile de la troisième requérante, M^{me} Sharova, à Blagoevgrad. La réunion fut interrompue par des policiers munis d'une autorisation préalable d'un procureur de district d'effectuer une perquisition. Les policiers procédèrent à un contrôle d'identité des personnes présentes et à la perquisition de l'appartement. Ils saisirent des livres, des cassettes VHS, des formulaires d'adhésion, ainsi qu'un téléviseur et un magnéscope appartenant à la troisième requérante. Le procès-verbal notifié à cette dernière faisait référence aux dispositions du code de procédure pénale (CPP) relatives à l'enquête de délit flagrant.

8. Il ressort des courriers échangés par la suite entre la direction régionale des affaires intérieures (DRAI) de Blagoevgrad, le parquet de district et le parquet régional que l'intervention des policiers et la perquisition effectuée visaient l'interruption de la réunion, considérée comme illégale dans la mesure où l'organisation religieuse n'était pas enregistrée et reconnue en Bulgarie. Certains de ces documents faisaient référence à l'article 185 du CPP et à la compétence générale du parquet pour la prévention des actes illégaux et des infractions pénales.

9. Les 17 et 22 avril 1997, la troisième requérante s'adressa respectivement au procureur de district et à la DRAI pour demander la restitution des objets saisis. Le téléviseur et le magnéscope lui furent restitués le 22 avril 1997. Les autres objets saisis ne furent pas restitués, apparemment en raison d'un refus du procureur.

10. Le 28 juillet 1997, les trois requérants engagèrent une action en responsabilité contre la DRAI, le parquet général et le parquet de district de Blagoevgrad. Ils soutenaient que la perquisition et la saisie effectuées étaient irrégulières dans la mesure où rien n'indiquait que le rassemblement des membres de leur église était illégal. Les requérants réclamaient une indemnisation au titre du préjudice moral subi ainsi que la restitution des objets saisis.

¹⁰⁵ *Fattispecie*: i ricorrenti lamentavano violazioni della propria libertà religiosa sotto diversi profili, sia per essere stati illegalmente interrotti durante una riunione della organizzazione cui appartenevano, sia in ragione del rifiuto delle autorità statali di registrare tale organizzazione come confessione religiosa.

11. Par une ordonnance du 16 novembre 1998, le tribunal de district de Blagoevgrad déclara l'action irrecevable au motif que les requérants n'avaient pas invoqué la loi sur la responsabilité de l'Etat mais la responsabilité délictuelle de droit commun et que les agissements des policiers étaient par ailleurs en conformité avec la loi.

12. Sur recours des requérants, le 14 juillet 1999, le tribunal régional de Blagoevgrad annula la décision d'irrecevabilité au motif qu'il appartenait au tribunal de procéder à la qualification juridique des faits dont il avait été saisi. L'affaire fut renvoyée au tribunal de district pour un examen sur le fond.

13. Par un jugement du 19 mai 2000, le tribunal rejeta la demande des requérants au motif que les policiers avaient agi conformément à la loi et dans le cadre de l'autorisation donnée par le parquet et que les intéressés n'avaient en outre pas démontré avoir subi un préjudice. Il fit droit à la demande de restitution des objets saisis.

14. Les requérants, la DRAI et le parquet de district interjetèrent appel. Les requérants réitérèrent que l'inscription en tant que confession n'était pas une condition à l'exercice de la liberté de religion et qu'ils n'avaient dès lors commis aucun acte illégal qui aurait pu justifier l'intervention de la police.

15. Par un jugement du 18 avril 2001, le tribunal régional de Blagoevgrad rejeta l'appel des requérants. Il constata que la perquisition avait été ordonnée à la suite de l'information reçue par la police qu'un rassemblement des membres de la « secte Moon » allait avoir lieu dans l'appartement de la troisième requérante. La police avait dûment demandé et obtenu l'autorisation du procureur pour procéder à une perquisition. Les policiers qui s'étaient rendus sur place avaient contrôlé l'identité des personnes présentes, procédé à une perquisition et saisi plusieurs livres, des cassettes VHS, des formulaires d'adhésion à l'association, un magnétoscope et un téléviseur. Ils avaient agi conformément à la loi et n'avaient pas eu pour but de causer un préjudice aux intéressés, qui n'avaient au demeurant pas démontré un tel dommage. Bien au contraire, c'étaient les requérants qui avaient enfreint la loi en participant à un rassemblement religieux en l'absence d'enregistrement préalable de leur mouvement en vertu de la loi sur les confessions.

16. Le tribunal infirma le premier jugement dans la partie ordonnant la restitution des objets saisis. Il observa qu'il s'agissait d'éléments de preuve et que leur sort devait être décidé par les autorités de poursuite ou, le cas échéant, par les juridictions pénales. Ce jugement n'était pas susceptible de recours.

B. Tentatives des requérants d'inscrire l'Église de l'unification en tant que confession

17. A une assemblée générale tenue le 8 novembre 1998, 34 membres fondateurs décidèrent la création de l'association requérante, adoptèrent des statuts et élurent ses dirigeants. En vertu des articles 2 et 3 des statuts, le but de l'organisation était la confession de la foi chrétienne, basée sur le principe d'harmonie universelle et de paix entre tous les humains. Ses activités devaient consister, entre autre, en l'organisation de services religieux, l'étude de la Bible, l'édition d'ouvrages religieux et des actions de charité.

18. Le 9 décembre 1998, le premier requérant, M. Boychev, en sa qualité de président du conseil d'administration, déposa auprès du Conseil des ministres une demande d'enregistrement de l'association en tant que confession en vertu de l'article 6 de la loi sur les confessions. Il y joignit les statuts de l'association ainsi que les procès-verbaux de l'assemblée générale constitutive et de la première réunion du conseil d'administration.

19. N'ayant pas reçu de réponse dans le délai légal d'un mois, le 22 janvier 1999 le premier requérant saisit la Cour administrative suprême d'un recours contre ce qu'il estimait être une décision implicite de rejet de la part de l'administration.

20. Peu de temps après le premier requérant reçut une lettre du Conseil des ministres, datée du 6 janvier 1999, lui indiquant qu'une grande partie des textes des documents présentés à l'appui de la demande d'enregistrement étaient imprécis et incomplets, ce qui ne permettait pas de vérifier leur conformité aux exigences de l'article 37 alinéa 2 de la Constitution, ni de distinguer l'association des autres mouvements religieux. En application de l'article 30 de la loi sur les confessions, le requérant était invité à modifier les statuts conformément aux observations formulées et à préciser la spécificité de la communauté religieuse en cause.

21. Par une ordonnance du 1^{er} mars 2000, la Cour administrative suprême déclara le recours introduit par le premier requérant irrecevable au motif qu'il n'y avait pas de refus, exprès ou implicite, susceptible de recours. La cour observa que l'autorité administrative n'avait pas rejeté la demande, n'ayant pas pu juger de la conformité de l'association à la Constitution à partir des éléments disponibles. Elle avait donc indiqué au requérant qu'il devait préciser les statuts de l'organisation. A cela s'ajoutait le fait que la loi sur les confessions astreignait l'autorité administrative à examiner toute demande d'inscription et à rendre une décision écrite. Dans ces circonstances, on ne pouvait considérer être en présence d'une décision implicite de rejet.

22. Sur recours du premier requérant, le 8 mai 2000, une formation élargie de la Cour administrative suprême confirma l'ordonnance attaquée pour des motifs similaires.

23. Les requérants ne donnèrent pas suite à la lettre du Conseil des ministres du 6 janvier 1999.

24. En janvier 2002, le premier requérant demanda l'enregistrement d'une association, la Fédération familiale pour la paix mondiale et l'unification, en vertu de la nouvelle loi sur les personnes morales à but non lucratif. Selon les statuts, l'association avait pour but l'accomplissement de la paix et de l'unité dans le monde, fondées sur l'éducation d'individus murs et harmonieux au sein de familles saines et stables. Par un jugement du 23 janvier 2002, le tribunal de la ville de Sofia ordonna l'inscription au registre de l'association, dont le premier requérant était le président et dont le deuxième requérant, M. Sergeev, était membre du conseil d'administration.

(Omissis)

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DES ARTICLES 8, 9 ET 13 DE LA CONVENTION RELATIVEMENT A L'INCIDENT DU 6 AVRIL 1997

39. Les trois requérants personnes physiques allèguent que l'intervention de la police, la perquisition et la saisie effectuées le 6 avril 1997 ont porté atteinte à leur droit au respect de la vie privée et du domicile, ainsi qu'à leur liberté de manifester leur religion, en violation des articles 8, 9 et 13 de la Convention. Les dispositions en question sont libellées comme suit :

(Omissis)

A. Thèses des parties

40. Les requérants soutiennent que l'intervention de la police, la perquisition et la saisie effectuées au domicile de M^{me} Sharova n'étaient pas « prévues par la loi » dans la mesure où elles ont été réalisées en dehors d'une quelconque procédure pénale et que la tenue d'une réunion religieuse même sans enregistrement préalable ne pourrait être considérée comme contraire à la loi bulgare. La loi applicable n'était en outre pas suffisamment claire et prévisible pour satisfaire les exigences des articles 8 et 9 de la Convention.

41. Ils estiment que de telles mesures, fondées uniquement sur le fait que leur association religieuse n'avait pas été enregistrée, constituaient en tout état de cause une atteinte disproportionnée à leurs droits.

42. Les juridictions internes ayant refusé de se pencher sur le caractère proportionné ou non de ces mesures, les requérants estiment avoir été privés d'un recours effectif au sens de l'article 13.

43. Le Gouvernement n'a pas commenté ces griefs.

B. Sur la recevabilité

44. La Cour constate que ces griefs ne sont pas manifestement mal fondés au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Elle relève par ailleurs qu'ils ne se heurtent à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de les déclarer recevables.

C. Sur le grief tiré de l'article 9

1. Sur l'existence d'une ingérence

45. La Cour examinera d'abord le grief des requérants sous l'angle de l'article 9 de la Convention. Elle rappelle que si la liberté religieuse, au sens de l'article 9 de la Convention, relève d'abord du for intérieur, elle implique de surcroît la liberté de « manifester sa religion » individuellement et en privé, ou de manière collective, en public et dans le cercle de ceux dont on partage la foi. L'article 9 énumère les diverses formes que peut prendre la manifestation d'une religion ou d'une conviction, à savoir le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites (Kokkinakis c. Grèce, 25 mai 1993, § 31, série A n° 260-A ; Kouznetsov et autres c. Russie, n° 184/02, § 56, 11 janvier 2007 ; Perry c. Lettonie, n° 30273/03, § 52, 8 novembre 2007).

46. La Cour note que le rassemblement auquel les requérants participaient le 6 avril 1997 était celui d'un groupement religieux dont ils étaient les adeptes et que les autorités ont elles-mêmes considéré qu'il s'agissait d'une réunion religieuse ; les événements en question entrent dès lors dans le champ d'application de la protection offerte par l'article 9 de la Convention. Dans ces circonstances, l'interruption

par la police de cette réunion, la perquisition et la saisie effectuées ont constitué une ingérence dans l'exercice par les requérants de leur droit de manifester leur religion.

47. Pareille ingérence emporte violation de l'article 9, sauf si elle est prévue par la loi et nécessaire dans une société démocratique pour atteindre un but légitime (Perry, précité, § 57).

2. Sur la justification de l'ingérence

48. Selon la jurisprudence constante de la Cour l'expression « prévues par la loi » figurant à l'article 9 § 2 de la Convention exige non seulement que les mesures incriminées aient une base en droit interne, mais vise aussi la qualité de la loi en cause. Ainsi, celle-ci doit être suffisamment accessible et prévisible, c'est-à-dire énoncée avec assez de précision pour permettre à l'individu – en s'entourant au besoin de conseils éclairés – de régler sa conduite. Le droit interne doit offrir une certaine protection contre des atteintes arbitraires de la puissance publique aux droits garantis par la Convention. Lorsqu'il s'agit de questions touchant aux droits fondamentaux, la loi irait à l'encontre de la prééminence du droit, l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique consacrés par la Convention, si le pouvoir d'appréciation accordé à l'exécutif ne connaissait pas de limite. En conséquence, elle doit définir l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir avec une netteté suffisante (voir, parmi d'autres, Hassan et Tchaouch c. Bulgarie [GC], n° 30985/96, § 84, CEDH 2000-XI).

49. En l'occurrence, il ne ressort pas clairement des actes rendus par les autorités bulgares quelle était la base légale de l'intervention de la police au cours de la réunion tenue au domicile de la troisième requérante, de la saisie et la perquisition effectuées. En effet, si le procès-verbal signifié à l'intéressée ainsi que certaines décisions ultérieures faisaient référence à une enquête pénale et aux dispositions du code de procédure pénale relative à l'enquête de flagrance (paragraphe 7, 16 et 35-37 ci-dessus), il n'apparaît pas qu'à un quelconque moment une procédure pénale ait été ouverte au sujet des faits en cause ou à l'encontre des participants à la réunion. Dans ces circonstances, la Cour ne saurait considérer que l'ingérence litigieuse avait pour base légale les dispositions susmentionnées du code de procédure pénale.

50. Par ailleurs, dans la mesure où les autorités de la police et les juridictions internes dans leurs décisions se sont référées à l'article 185 CPP et à la compétence du parquet en matière de prévention des infractions pénales, la Cour observe que la disposition en question était formulée de manière extrêmement vague. Compte tenu de cette formulation, il apparaît presque impossible de prévoir dans quelles circonstances le parquet pouvait intervenir et quelles étaient les mesures susceptibles d'être entreprises à ce titre. Il en résulte que le parquet avait un pouvoir discrétionnaire presque sans limites, qui paraît incompatible avec le degré minimum de protection exigé par l'impératif de prééminence du droit (voir, mutatis mutandis, Zlinsat, spol. s r.o. c. Bulgarie, n° 57785/00, § 99, 15 juin 2006).

51. En outre, le droit interne n'était pas clair quant à la possibilité de tenir rassemblement religieux en l'absence d'enregistrement de l'organisation en question – en effet, malgré le principe énoncé à l'article 13 de la Constitution et le fait qu'aucune autre disposition ne prévoyait une telle condition, il existait à l'époque des faits de l'espèce une pratique administrative, cautionnée par une partie de la jurisprudence, dans le sens que de tels rassemblements étaient illégaux (paragraphe 31-34 ci-dessus). Dans ces circonstances, les dispositions du droit interne n'apparaissent pas comme suffisamment claires et précises pour permettre aux requérants de régler leur conduite.

52. En conclusion, et en l'absence d'autres explications de la part du Gouvernement, la Cour estime que l'ingérence litigieuse était dépourvue d'une base légale en droit interne répondant aux exigences de l'article 9 de la Convention et n'était dès lors pas « prévue par la loi » au sens de cette disposition. Eu égard à ce constat, il n'y a pas lieu de poursuivre l'examen du grief pour rechercher si l'ingérence visait un but légitime et était nécessaire dans une société démocratique (Hassan et Tchaouch, précité, § 88).

53. Il y a donc eu violation de l'article 9 de la Convention dans le chef des trois requérants personnes physiques.

D. Sur le grief tiré de l'article 13 combiné avec l'article 9

54. La Cour rappelle que l'article 13 de la Convention garantit l'existence en droit interne d'un recours pour les griefs que l'on peut estimer « défendables » au regard de la Convention. Un tel recours doit habiliter l'instance nationale compétente à connaître du contenu du grief fondé sur la Convention et à offrir le redressement approprié, même si les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation quant à la manière de se conformer aux obligations que fait peser sur eux cette disposition (voir, parmi d'autres, Hassan et Tchaouch, précité, § 96).

55. En l'espèce, compte tenu de son constat ci-dessus, la Cour estime que les trois requérants disposaient d'un grief défendable de violation de l'article 9 de la Convention. Le droit interne devait donc leur offrir un recours adéquat.

56. La Cour observe que les requérants ont introduit une action sur le fondement de la loi sur la responsabilité de l'Etat mais que celle-ci a été rejetée au motif que l'intervention des autorités était conforme à la législation interne. Elle relève cependant que les juridictions internes ne se sont pas penchées sur les arguments des requérants tirés de l'article 9. Or, pour qu'un recours soit effectif au sens de l'article 13, il faut que les autorités internes statuant sur l'affaire examinent le fond du grief tiré de la Convention (Glas Nadejda EOOD et Anatoli Elenkov c. Bulgarie, n° 14134/02, § 69, CEDH 2007-XI (extraits) ; Smith et Grady c. Royaume-Uni, n°s 33985/96 et 33986/96, § 138, CEDH 1999-VI). Cette voie de recours était donc dépourvue d'efficacité en l'espèce.

57. La Cour note par ailleurs que le Gouvernement n'a invoqué aucun autre recours disponible en droit interne dont les intéressés auraient pu faire usage. Au vu de ces éléments, la Cour conclut que les requérants ne disposaient pas d'un recours susceptible de remédier à leur grief.

58. Partant, il y a eu violation de l'article 13 combiné avec l'article 9 de la Convention.

E. Sur le grief tiré de l'article 8 seul et combiné avec l'article 13

59. Compte tenu de sa conclusion ci-dessus de violation de l'article 9 et de l'article 13, la Cour n'estime pas nécessaire d'examiner séparément le grief tiré de l'article 8, seul et en combinaison avec l'article 13 de la Convention.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DES ARTICLES 9, 11 ET 13 DE LA CONVENTION RELATIVEMENT AU REFUS D'ENREGISTREMENT DE L'ASSOCIATION REQUÉRANTE

60. Les requérants soutiennent que le refus des autorités de procéder à l'enregistrement de leur organisation en tant que confession reconnue a emporté violation des articles 9, 11 et 13 de la Convention. Les libellés des articles 9 et 13 figurent au paragraphe 39 ci-dessus. L'article 11 dispose dans ses passages pertinents :

« 1. Toute personne a droit (...) à la liberté d'association (...).

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. (...) »

A. Thèses des parties

61. Le Gouvernement considère qu'il n'y a pas eu d'ingérence dans l'exercice des droits invoqués par les requérants. Selon lui, les intéressés ne se sont pas vu opposer un refus, qu'il soit exprès ou tacite, d'enregistrer leur organisation en tant que confession. Le Conseil des ministres leur a indiqué qu'il était nécessaire de préciser certains aspects de leur requête afin qu'il soit possible d'examiner la conformité de celle-ci avec les exigences légales, et que la procédure était en cours. Le Gouvernement souligne que les requérants n'ont même pas essayé de se conformer aux indications données et que dans ces circonstances il ne serait pas possible de spéculer sur le sens de la réponse des autorités s'ils l'avaient fait.

62. Le Gouvernement soutient en outre que les requérants avaient la faculté de demander l'enregistrement de l'association requérante en tant que personne morale en application de l'article 133a de la loi sur les personnes et la famille, ce que beaucoup d'autres associations religieuses avaient fait à l'époque. Les intéressés auraient d'ailleurs fait usage de cette possibilité par la suite puisqu'ils ont créé et enregistré une association en 2002 en application de la nouvelle loi sur les personnes morales à but non lucratif.

63. Le Gouvernement indique par ailleurs que depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les confessions le régime d'enregistrement a été libéralisé et que plus de soixante nouvelles communautés ont été enregistrées, l'association requérante n'ayant entrepris aucune démarche en ce sens.

64. Les requérants estiment que les instructions données dans la lettre du Conseil des ministres étaient vagues et impossibles à suivre. Sans instructions plus précises ils ne pouvaient savoir quelles dispositions des statuts manquaient de clarté ni quel type d'information il fallait ajouter concernant les croyances et les pratiques de leur église, qui était au demeurant une organisation religieuse connue dans le monde entier. Les requérants considèrent qu'ils se trouvaient dès lors dans l'impossibilité de se conformer à ces instructions et qu'ils se sont ainsi vu opposer un refus d'enregistrement de leur confession.

65. En ce qui concerne la justification de l'ingérence, les requérants soutiennent que celle-ci n'était ni « prévue par la loi », ni proportionnée, que la loi interne laissait une trop grande discrétion à l'administration et qu'aucun motif concret de non-conformité avec la Constitution ou la loi ne leur avait été opposé. Ils considèrent par ailleurs que la création d'une association en 2002 et la possibilité de demander l'enregistrement de leur mouvement religieux en application de la nouvelle loi sur les

confessions de 2003 ne sauraient remédier aux faits faisant l'objet de la présente requête, qui datent de plusieurs années auparavant.

66. Ils maintiennent qu'en refusant d'examiner au fond leur recours, les juridictions internes les ont également privés du recours effectif garanti par l'article 13 de la Convention.

B. Appréciation de la Cour

67. La Cour rappelle que, les communautés religieuses existant traditionnellement sous forme de structures organisées, l'article 9 doit s'interpréter à la lumière de l'article 11 de la Convention qui protège la vie associative contre toute ingérence injustifiée de l'Etat. Vu sous cet angle, le droit des fidèles à la liberté de religion, qui comprend le droit de manifester sa religion collectivement, suppose que ceux-ci puissent s'associer librement, sans ingérence arbitraire de l'Etat. Ainsi, le refus des autorités internes d'accorder le statut de personne morale à une communauté religieuse peut constituer une ingérence dans l'exercice par les intéressés de leur droit à la liberté d'association, mais aussi une ingérence dans le droit à la liberté de religion garanti par l'article 9 (Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et autres c. Autriche, n° 40825/98, §§ 61-62, 31 juillet 2008 ; Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova, n° 45701/99, § 105, CEDH 2001-XII ; Kimlya et autres c. Russie, nos 76836/01 et 32782/03, §§ 81 et 84, CEDH 2009-...).

68. Concernant la présente espèce, la Cour relève que les requérants ne se sont pas vu opposer un refus formel d'inscription de leur association en tant que confession. Dans le cadre de la procédure d'enregistrement, par une lettre du Conseil des ministres datée du 6 janvier 1999, émise dans le cadre du délai légal d'un mois dont disposait cet organe pour se prononcer, les requérants ont été invités à compléter et à préciser les documents présentés (voir paragraphe 20 ci-dessus). Les requérants n'ont pas répondu à cette demande et ont préféré maintenir le recours en annulation de ce qu'ils estimaient être un refus tacite de l'administration dont ils avaient saisis les juridictions internes. La Cour note qu'il ressort des éléments produits devant elle que les autorités administratives considéraient que la procédure d'enregistrement était en cours, ce qui a été expressément confirmé par la Cour administrative suprême qui a estimé qu'il n'y avait en l'espèce de la part de l'administration aucune décision de refus, qui comme telle aurait été susceptible de recours (paragraphe 21 ci-dessus).

69. Dans la mesure où les requérants soutiennent qu'il était impossible de satisfaire à la demande formulée dans la lettre du Conseil des ministres en raison du caractère imprécis des indications données, la Cour estime qu'il appartenait aux intéressés d'exprimer ces objections dans leur réponse et, en cas de refus subséquent d'enregistrement, de se pourvoir devant les juridictions compétentes (voir, pour une situation similaire, Borisov c. Bulgarie (déc.), n° 62193/00, 26 février 2008). La Cour ne saurait en effet spéculer sur ce qu'aurait été la réponse des autorités compétentes et des juridictions internes si tel avait été le cas.

70. Dans ces circonstances, en l'absence de décision formelle sur la demande d'enregistrement des requérants la Cour n'est pas convaincue que le retour de cette demande, formalisé dans la lettre du 6 janvier 1999, afin qu'elle soit complétée et précisée ou, plus généralement, l'attitude des autorités compétentes puissent être considérés comme un refus de fait d'enregistrer l'association requérante (voir, a contrario, Ramzanova et autres c. Azerbaïdjan, n° 44363/02, §§ 56-58, 1^{er} février 2007, où la Cour est parvenue à une telle conclusion compte tenu des retards importants, près de quatre ans au total, accusés par les autorités à la suite des retours successifs de la demande d'enregistrement d'une association).

71. La Cour relève par ailleurs que dès le 1^{er} janvier 2001, la nouvelle loi sur les personnes morales à but non lucratif permettait la constitution des associations religieuses en tant que personnes morales sans la condition d'obtenir l'agrément du Conseil de ministres. Les requérants ont d'ailleurs fait usage de cette possibilité et ont constitué une association en application de cette loi en janvier 2002 (paragraphe 24 ci-dessus).

72. Au vu de ce qui précède, la Cour estime que le grief des requérants tirés des articles 9 et 11 de la Convention est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention (voir, mutatis mutandis, Lajda et autres c. République tchèque (déc.), n° 20984/05, 3 mars 2009).

73. Dans ces circonstances, les requérants ne disposaient pas d'un « grief défendable » de méconnaissance des articles 9 et 11 de la Convention et l'article 13 ne trouve pas à s'appliquer. Il s'ensuit que le grief tiré de cette disposition est incompatible ratione materiae et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 et 4.

(Omissis)

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. Déclare, à la majorité, la requête recevable quant aux griefs tirés des articles 8, 9 et 13 en ce qui concerne l'intervention de la police lors de la réunion du 6 avril 1997 et irrecevable pour le surplus ;
2. Dit, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 9 de la Convention dans le chef des trois requérants personnes physiques ;
3. Dit, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 13 combiné avec l'article 9 de la Convention ;
4. Dit, à l'unanimité, qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément le grief tiré de l'article 8, seul et en combinaison avec l'article 13 de la Convention ;
5. Dit, à l'unanimité,
 - a) que l'Etat défendeur doit verser aux requérants, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes, à convertir en levs bulgares selon le taux applicable au moment du règlement :
 - i. 2 000 EUR (deux mille euros) à chacun des trois requérants personnes physiques, soit 6 000 EUR au total, pour dommage moral, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt ;
 - ii. 2 500 EUR (deux mille cinq cents euros) pour frais et dépens, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt par les requérants, à verser sur le compte désigné par les avocats des requérants ;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;
6. Rejette, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

(Omissis)

SIEBENHAAR C. GERMANIA¹⁰⁶
3 febbraio 2011 – Sez. V – Ric. 18136/02
Pres. Lorenzen, Villiger, Berro-Lefèvre, Lazarova Trajkovska, Kalaydjieva,
Yudkivska, Klein

* * *

Dispositivo:

– unanimità: nessuna violazione dell'art. 9

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(Omissis)

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

7. La requérante est née en 1964 et réside à Keltern.

8. En mai 1997, la requérante, de confession catholique, commença à travailler comme éducatrice dans une garderie d'enfants tenue par une paroisse protestante de Pforzheim.

9. Son contrat de travail, daté du 16 mai 1997, prévoyait dans son préambule :

« Le service au sein de l'Eglise et de la diaconie est déterminé par la mission de proclamation de l'Evangile en paroles et en actes. Les collaborateurs et l'employeur mettent leurs compétences professionnelles au service de cet objectif et forment une communauté de service indépendamment de leur position ou de leurs fonctions professionnelles. Sur ce fondement est conclu le contrat de travail suivant (...) »

Son paragraphe 2 b) disposait que l'embauche de la requérante était régie par les réglementations relatives au fondement des relations de service des collaborateurs (Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter) de l'Eglise protestante de Bade et de sa diaconie (« les réglementations ») (paragraphe 21 ci-dessous). Le paragraphe 9 du contrat, qui reprenait à la lettre le libellé de l'article 9 des réglementations, prévoyait la possibilité pour l'employeur de prononcer un licenciement sans préavis pour motif important.

10. Le 26 octobre 1998, la requérante fut mutée à la direction d'un jardin d'enfants tenu par une autre paroisse protestante de la ville. D'après les constatations des juridictions nationales, son salaire mensuel brut s'élevait à environ 4 200 marks allemands (DEM).

11. Le 3 décembre 1998, l'Eglise protestante fut informée par voie anonyme que la requérante était membre d'une communauté appelée l'Eglise universelle/Fraternité de l'humanité (ci-après « L'Eglise universelle ») et qu'elle proposait des cours d'initiation (primary lessons) pour le compte de celle-ci.

12. Le 14 décembre 1998, la requérante fut entendue en présence de la présidente du comité du personnel. Le lendemain, une rencontre formelle (Erörterung) eut lieu entre l'intéressée et des représentants de l'Eglise protestante et du comité du personnel, au cours de laquelle la situation fut examinée. Le 16 décembre 1998, l'Eglise protestante, après avoir reçu l'accord du comité du personnel, prononça le licenciement extraordinaire de la requérante à compter du 1^{er} janvier 1999.

13. Le 7 janvier 1999, la requérante saisit le tribunal du travail de Pforzheim dans le but de faire constater que le licenciement n'avait pas résilié le contrat de travail conclu entre les parties.

14. Le 24 février 1999, le tribunal du travail débouta la requérante de sa demande au motif qu'elle avait enfreint ses obligations de loyauté envers l'Eglise protestante. Selon le tribunal, ce manquement constituait un motif de licenciement extraordinaire en vertu de l'article 626 § 1 du code civil (paragraphe

¹⁰⁶ *Fattispecie*: la ricorrente, direttrice di una scuola materna parrocchiale protestante, lamentava una violazione della propria libertà religiosa per essere stata licenziata in ragione della sua appartenenza a un'altra confessione religiosa, per la quale svolgeva attività saltuarie pastorali e di propaganda.

Bibliografia essenziale: LEIGH, I., *Balancing religious autonomy and other human rights under the European Convention*, in *Oxf. Journ. Law Rel.*, 2012, 1, pp. 109 ss., spec. pp. 122 ss.; EVANS, C. – HOOD, A., *Religious autonomy and labour law: a comparison of the jurisprudence of the United States and the European Court of Human Rights*, in *Oxf. Journ. Law Rel.*, 2012, 1, pp. 81 ss., spec. pp. 95 ss.

20 ci-dessous). Reprenant les critères dégagés par la Cour constitutionnelle fédérale dans son arrêt de principe du 4 juin 1985 (ibidem), le tribunal releva que, en vertu du contrat de travail et des règlements applicables de l'Eglise protestante, la requérante n'avait le droit ni d'appartenir ni de participer à une organisation dont les principes, les objectifs ou les activités pratiques étaient en contradiction avec la mission de l'Eglise protestante. Celle-ci avait le droit d'imposer à ses employés de s'abstenir d'activités mettant en doute leur loyauté envers elle et d'adopter une conduite professionnelle et privée conforme à ses exigences. Le tribunal nota que la requérante avait signé auprès de l'Eglise universelle, en 1998 et 1999, des déclarations selon lesquelles elle s'engageait à faire preuve d'une « confiance sans réserve envers les maîtres de la sagesse et leurs enseignements » et d'une « obéissance inébranlable aux désirs de ceux-ci dans tout ce qui se rapportait à son développement spirituel progressif ». Il considéra que la question de savoir si et dans quelle mesure les enseignements de l'Eglise universelle étaient en contradiction avec les enseignements chrétiens n'était pas décisive. En effet, en déclarant vouloir contribuer à bâtir le fondement sur lequel l'Eglise universelle « victorieuse » devait s'ériger afin d'occuper le rang le plus haut dans une nouvelle ère durable, la requérante aurait clairement manifesté son intention de soutenir les efforts de mission de l'Eglise universelle et de placer celle-ci au-dessus des autres Eglises. Aux yeux du tribunal, elle n'offrait dès lors plus la garantie qu'elle respectait, dans sa conduite professionnelle ou privée, les idéaux de l'Eglise protestante ou catholique ; en affirmant que son appartenance à une autre Eglise chrétienne ne posait aucun problème pour l'Eglise universelle, elle méconnaissait que le point de vue décisif à cet égard était celui de l'Eglise protestante.

Le tribunal ajouta que, lors de la mise en balance des intérêts en jeu, exigée par l'article 626 § 1 du code civil, il fallait tenir compte du fait que, d'une part, la requérante n'était pas qu'un membre passif de l'Eglise universelle, mais qu'elle faisait de la publicité pour celle-ci à l'extérieur et proposait même des cours d'initiation, et que, d'autre part, elle n'était employée par l'Eglise protestante que depuis mai 1997, donc depuis relativement peu de temps.

15. Le 30 septembre 1999, la cour d'appel du travail du Bade-Wurtemberg accueillit l'appel de la requérante. Tout en approuvant les conclusions du tribunal du travail quant à l'existence d'un manque de loyauté persistant et à l'incompatibilité des enseignements et des objectifs de l'Eglise universelle avec les principes essentiels et la conception propre de l'Eglise protestante (notamment sur les sujets de la réincarnation et de la reconnaissance de maîtres spirituels d'autres religions), elle considéra que ces torts n'autorisaient pas un licenciement extraordinaire, lequel, d'après les réglementations de l'Eglise protestante, ne pouvait se justifier que par un manquement important aux obligations de loyauté mettant gravement en péril la crédibilité du service ecclésiastique. Elle estima qu'on pouvait donc exiger de l'Eglise protestante qu'elle continuât d'employer la requérante jusqu'à l'expiration du délai de préavis prévu en cas de licenciement ordinaire. Dans la mesure où l'Eglise protestante avait affirmé que la requérante avait appliqué les préceptes de l'Eglise universelle à l'égard des enfants du jardin d'enfants, la cour d'appel fut d'avis que ces nouveaux éléments ne pouvaient pas être produits devant elle car ils n'avaient pas fait l'objet des entretiens menés avec la requérante les 14 et 15 décembre 1998.

16. Le 21 février 2001, la Cour fédérale du travail cassa l'arrêt de la cour d'appel et débouta la requérante de sa demande. Se référant à l'arrêt de principe de la Cour constitutionnelle fédérale du 4 juin 1985 (n^{os} 2 BvR 1703/83, 1718/83 et 856/84), auquel elle s'était ralliée, elle estima que la cour d'appel, en se fondant uniquement sur l'appartenance publiquement confessée par la requérante à l'Eglise universelle, n'avait pas suffisamment pris en compte l'ensemble des circonstances de l'affaire. Elle souligna que la requérante avait non seulement proposé des cours d'initiation, mais qu'elle figurait aussi comme personne de contact sur le formulaire d'inscription à des cours d'enseignements fondamentaux pour « l'apprentissage spirituel supérieur ». Il s'agissait donc, aux yeux de la Cour fédérale du travail, d'un manquement beaucoup plus grave aux obligations de loyauté – telles que définies par l'article 6 § 3 des réglementations – que la seule appartenance à l'Eglise universelle, d'autant qu'il ressortait de l'entretien du 14 décembre 1998 et de l'attitude rigide qu'y avait adoptée la requérante que celle-ci n'était pas prête à abandonner ses activités d'enseignement. De même, la Cour fédérale considéra que la cour d'appel n'avait pas pris en considération la durée de l'engagement de la requérante dans l'Eglise universelle. Elle exposa que l'Eglise protestante, qui soutenait qu'il n'était pas possible à long terme de servir deux maîtres dans le domaine des affaires de conscience, pouvait à raison craindre que l'engagement de la requérante eût des répercussions sur son travail dans le jardin d'enfants, dans les locaux duquel un séminaire de l'Eglise universelle devait avoir lieu sur le thème de l'apprentissage spirituel supérieur et de l'importance de la transmission des lois et sagesse fondamentales de la vie dans les jardins d'enfants, écoles et universités.

La Cour fédérale du travail releva ensuite que la requérante avait caché son appartenance à l'Eglise universelle lors de son embauche. Elle estima qu'on aurait pu attendre d'elle qu'elle en eût informé l'Eglise protestante dans le but de prévoir des solutions en cas d'éventuels conflits de loyauté. Elle ajouta que, pour répondre à la question de savoir si le licenciement extraordinaire qui avait été prononcé était

justifié, il fallait reconnaître une importance primordiale à l'intérêt de l'Eglise protestante de rester crédible aux yeux du public et en particulier des parents des enfants fréquentant le jardin d'enfants ; de même, il fallait éviter tout risque que les enfants soient influencés par une éducatrice appartenant à une confession en contradiction avec les préceptes de l'Eglise protestante, et ce indépendamment de la question de savoir si de réels incidents avaient eu lieu à cet égard. Elle nota enfin que la durée relativement courte de l'emploi de la requérante et le jeune âge de celle-ci devaient également être pris en considération.

17. Considérant que les faits étaient suffisamment établis et elle-même pouvant trancher le litige en suivant les conclusions du tribunal du travail, la Cour fédérale du travail n'estima pas nécessaire de renvoyer l'affaire devant la cour d'appel. Elle précisa que, dans la mesure où la requérante invoquait son droit à la liberté de croyance, de conscience et de profession de foi, garanti par l'article 4 de la Loi fondamentale, l'intéressée n'était pas fondée à réaliser ce droit en adoptant, comme elle l'avait fait, un comportement contraire à ses obligations de loyauté découlant d'une relation de travail avec une autre communauté religieuse. L'arrêt fut signifié à l'avocat de la requérante le 26 juillet 2001.

18. Le 20 août 2001, la requérante, représentée par l'avocat qui est également le sien devant la Cour, saisit la Cour constitutionnelle fédérale d'un recours constitutionnel. Sur la première page du recours et dans la partie concernant le bien-fondé de cette action (page 18) figuraient, en tant que droits fondamentaux dont la violation était alléguée, les articles 4 § 1 (liberté de croyance, de conscience et de profession de foi) et 12 § 1 (liberté de la profession) de la Loi fondamentale. A la page 25, sous le sous-titre « appartenance » (Mitgliedschaft), les conclusions concernant la violation de l'article 4 § 1 de la Loi fondamentale se lisaient ainsi :

« La Cour fédérale du travail méconnaît le fait que la requérante est aussi membre de l'Eglise catholique ; cette appartenance aurait également dû aboutir à un constat de manquement au devoir de loyauté, ce que ni l'employeur ni les tribunaux n'ont cependant relevé. Les différences entre les deux grandes Eglises [protestante et catholique] sont encore importantes à ce jour. La raison pour laquelle seule l'appartenance à l'Eglise universelle constitue un manquement au devoir de loyauté reste donc inexpliquée.

En cataloguant l'Eglise universelle par rapport à l'Eglise catholique, la Cour fédérale du travail méconnaît finalement, au mépris de la Constitution, le fait que la Loi fondamentale, dans les paragraphes 1 et 2 de son article 4, protège les adeptes de toute communauté religieuse, sans privilégier une religion particulière, car elle est neutre à cet égard. »

19. Le 7 mars 2002, la Cour constitutionnelle fédérale, statuant en comité de trois juges, n'admit pas le recours constitutionnel de la requérante (n° 1 BvR 1962/01). Indiquant que celle-ci avait allégué une violation de ses droits fondamentaux découlant des articles 4 § 1 et 12 § 1 de la Loi fondamentale, elle estima que le recours constitutionnel ne revêtait pas une importance constitutionnelle fondamentale. Elle releva que les juridictions du travail avaient suivi la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale en la matière (paragraphe 20 ci-dessous). Le recours constitutionnel ne soulevait de ce fait pas de nouvelles questions de droit constitutionnel. La Cour constitutionnelle fédérale considéra que, dans la mesure où la requérante soutenait que son comportement et ses activités en faveur de l'Eglise universelle ne constituaient pas un manquement grave à ses obligations de loyauté envers son Eglise employeur, elle ne mettait pas en cause cette jurisprudence mais qu'elle se plaignait uniquement de la manière dont ses droits fondamentaux avaient été mis en balance avec le droit d'autonomie de l'Eglise protestante. Elle estima que la Cour fédérale du travail avait tenu compte des droits de la requérante à la liberté de croyance et de conscience lors de la mise en balance des intérêts en jeu, et que le résultat était en conformité avec les critères établis en matière de contrôle de décisions judiciaires par la Cour constitutionnelle fédérale.

(Omissis)

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 9 DE LA CONVENTION

22. La requérante se plaint des modalités de la mise en balance des intérêts en jeu par la Cour fédérale du travail, à qui elle reproche d'avoir privilégié le droit d'autonomie de l'Eglise protestante au détriment de son propre droit à la liberté de religion. Elle invoque l'article 9 de la Convention, ainsi libellé :

(Omissis)

23. Le Gouvernement combat cette thèse.

A. Sur la recevabilité

24. La Cour constate que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 (a) de la Convention. Elle relève par ailleurs qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

B. Sur le fond

1. Les thèses des parties

a) La requérante

25. La requérante se plaint d'une ingérence dans l'exercice de son droit à la liberté de religion, d'une part, par les juridictions étatiques et, d'autre part, par l'Eglise protestante du fait du statut de corporation de droit public de celle-ci, et du financement public et de la position de monopole que les Eglises, qui emploieraient 1,3 million de personnes, détiendraient en Allemagne.

26. L'intéressée allègue que le licenciement qui l'a frappée n'a pas de base légale en droit allemand. A cet égard, elle affirme que seul un manquement professionnel grave, telle une condamnation pénale, peut constituer un motif important de licenciement au sens de l'article 626 § 1 du code civil. En revanche, on ne pourrait licencier pour motif important un employé faisant preuve sur son lieu de travail d'un comportement sans défaut.

27. La requérante affirme en outre que les juridictions du travail ont procédé à la mise en balance des intérêts en jeu de manière presque arbitraire en faveur de l'Eglise employeur. D'après elle, les Eglises en Allemagne bénéficient, dans le contentieux du travail, d'une protection plus grande que les employés alors même que la société serait de moins en moins religieuse et que le poids des Eglises aurait considérablement diminué. Or la liberté de religion, en tant que droit fondamental individuel, devrait l'emporter sur le droit d'autonomie des Eglises, lequel ne serait qu'un dérivé de ce droit individuel.

28. La requérante souligne également que la présente affaire ne concerne pas un prêtre ou une personne chargée d'un service religieux, mais une simple éducatrice dans un jardin d'enfants. Selon l'intéressée, les employés qui travaillent dans les établissements ecclésiastiques faisant partie des activités sociales des Eglises ne devraient pas, à la différence des personnes exerçant des fonctions dans le domaine intra-ecclésial, se voir imposer sans limite des obligations de loyauté par les Eglises, d'autant que celles-ci détiendraient souvent une position de monopole dans le secteur social, en particulier en ce qui concerne les jardins d'enfants, et seraient presque entièrement financées par l'Etat dans ce domaine.

29. La requérante soutient enfin que les obligations de loyauté, lorsqu'elles excluent l'appartenance à une organisation dont les principes, les objectifs ou les activités pratiques sont en contradiction avec l'Eglise employeur, dépassent les limites posées par l'article 9 § 2 de la Convention. Elle allègue qu'elle a exercé sa liberté de religion de manière discrète, en dehors de son travail, qu'elle n'a fait preuve d'aucun prosélytisme sur son lieu de travail, qu'elle n'a en particulier à aucun moment essayé d'influer sur les enfants du jardin d'enfants et que, si elle a effectivement proposé les cours d'initiation – qui n'auraient finalement pas eu lieu –, c'était dans une autre ville (Karlsruhe). De surcroît, en tant qu'éducatrice exerçant dans un jardin d'enfants, elle n'aurait pas de proximité avec la mission de proclamation de l'Eglise protestante et n'aurait pas pour mission d'enseigner les prescriptions dogmatiques et morales de celle-ci. La requérante ajoute que, si elle avait dès le départ informé son employeur de son appartenance à l'Eglise universelle, elle n'aurait jamais été embauchée.

b) Le Gouvernement

30. Le Gouvernement réplique d'abord que l'Eglise protestante de Bade, en dépit de son statut de personne morale de droit public, ne fait pas partie de la puissance publique. Il n'y aurait donc eu aucune ingérence de la part des pouvoirs publics dans les droits de la requérante. Le manquement allégué des juridictions du travail pourrait dès lors être examiné uniquement sous l'angle des obligations positives de l'Etat. Compte tenu de l'absence d'une pratique commune à tous les Etats contractants dans ce domaine, la marge d'appréciation serait ample, d'autant qu'il s'agirait ici d'une matière qui touche aux sentiments, traditions et domaine religieux. Le Gouvernement rappelle par ailleurs que l'Etat peut être appelé à limiter la liberté de manifester sa religion afin de concilier les intérêts des divers groupes religieux qui coexistent au sein de la société et d'assurer le respect des convictions de chacun.

31. Le Gouvernement expose ensuite que les juridictions du travail devant lesquelles la requérante a pu porter son différend étaient appelées à trancher un litige entre deux personnes investies de droits et qu'elles devaient mettre en balance l'intérêt de la requérante avec le droit de l'Eglise protestante à régler ses affaires de manière autonome. Selon le Gouvernement, le juge du travail, en appliquant les

dispositions légales relatives au licenciement, était tenu de prendre en compte les principes définis par l'Eglise protestante car, en vertu de leur droit d'autonomie, il appartenait aux Eglises et communautés religieuses elles-mêmes de définir, dans le but de sauvegarder leur crédibilité, les obligations de loyauté que leurs employés devaient respecter. Le Gouvernement rappelle que, cela étant, il ne peut être accordé une importance sans limite aux préceptes ecclésiastiques et que le juge étatique ne peut appliquer un précepte qui va à l'encontre des principes généraux de l'ordre juridique. Autrement dit, selon lui, si les employeurs ecclésiastiques peuvent certes prescrire des obligations de loyauté à leurs employés, il ne leur revient pas de déterminer quels sont les motifs de licenciement, ce qui relèverait de l'interprétation par le juge des dispositions législatives en matière de protection contre les licenciements.

32. Le Gouvernement considère que les juridictions du travail ont appliqué ces principes à la présente cause. Il estime en particulier que la Cour fédérale du travail a suivi à la lettre les considérants établis par la Cour constitutionnelle fédérale dans son arrêt de principe de 1985, dont la Commission européenne des droits de l'homme avait par ailleurs constaté la conformité avec la Convention (*Rommelfanger c. Allemagne*, n° 12242/86, décision de la Commission du 6 septembre 1989, Décision et Rapports 62, p. 151). Il affirme que les juridictions du travail ont dûment pesé les intérêts en jeu en relevant notamment l'incompatibilité avec ses devoirs professionnels de l'engagement de la requérante – dépassant la simple appartenance – en faveur de l'Eglise universelle, et la durée relativement courte de son emploi par l'Eglise protestante. Il insiste sur le fait que la requérante a signé de son plein gré son contrat de travail et qu'elle a ainsi accepté des limites à ses droits, ce qui serait possible au regard de la Convention. Dès son embauche, l'intéressée aurait donc été informée de l'impossibilité pour elle de collaborer avec l'Eglise universelle dont les objectifs seraient en contradiction avec ceux de l'Eglise protestante. Ces obligations de loyauté auraient inévitablement influé sur la liberté de religion de la requérante dès lors que son employeur était une Eglise. En conclusion, d'après le Gouvernement, une paroisse protestante qui gère un jardin d'enfants doit pouvoir exiger de ses éducatrices qu'elles abordent des questions de foi pendant leur travail et qu'elles y apportent des réponses dans la perspective protestante. Cette exigence serait essentielle pour la crédibilité de l'Eglise employeur à l'égard du public et de ses propres membres et correspondrait aux attentes des parents des enfants fréquentant le jardin d'enfants.

33. Le Gouvernement affirme que les communautés religieuses jouissent de la même protection au regard de la Convention que les individus. De telles communautés seraient également l'expression particulière du mode d'existence des individus. Il s'agirait non pas de donner priorité à l'individu ou à une organisation, mais de mettre en balance d'une manière juste et équitable des positions opposées. Le Gouvernement précise enfin que, contrairement aux allégations de la requérante, les Eglises, lorsqu'elles exercent des activités dans le domaine social, reçoivent des allocations ou subventions de la part des autorités publiques au même titre que toute autre institution ou association proposant de tels services.

c) Les tierces parties intervenantes

34. Les Eglises protestantes de Bade et d'Allemagne souscrivent pour l'essentiel aux conclusions du Gouvernement. Selon elles, l'existence autonome des communautés religieuses est indispensable au maintien du pluralisme religieux dans une société démocratique. C'est aux Eglises qu'il incomberait de déterminer la façon dont elles s'organisent et de décider de l'importance que des préceptes revêtent pour elles et leurs membres. Ces préceptes devraient être respectés par les autorités étatiques séculières comme faisant partie de l'identité de l'Eglise, même dans le cas où des standards plus laxistes pourraient être appliqués au regard de la loi et des convictions laïques. Par ailleurs, alors qu'une personne ne partageant pas les convictions de son Eglise employeur pourrait trouver un autre emploi et conserver ses croyances, une Eglise ne pourrait pas changer ses convictions. Si elle devait continuer à employer des personnes dont les croyances sont incompatibles avec les siennes, elle perdrait son identité.

35. Les tierces parties précisent que leurs activités dans le domaine social sont l'expression de l'exercice de leur liberté de religion. Aussi, leurs employés devraient en principe appartenir à l'une des Eglises protestantes membre soit de l'Eglise protestante d'Allemagne soit de la Communion d'Eglises protestantes en Europe. Lorsque la nature du poste le permet, des personnes membres d'une autre Eglise chrétienne auraient la possibilité d'être embauchées. Ainsi, en ce qui concerne le travail dans un jardin d'enfants, une personne membre d'une Eglise évangélique libre, dont les Eglises baptistes, pourrait être embauchée dès lors qu'elle s'engagerait à accepter la compréhension protestante du baptême. En outre, des personnes n'appartenant à aucune Eglise pourraient obtenir un emploi lorsque leur domaine d'activité est loin de toute mission de proclamation (cuisine, nettoyage, assistance administrative, etc.).

2. L'appréciation de la Cour

36. La Cour rappelle que si la liberté de religion relève d'abord du for intérieur, elle implique de surcroît, notamment, celle de manifester sa religion, individuellement ou collectivement, en privé ou en public. En outre, la liberté de religion comporte en principe le droit d'essayer de convaincre son prochain, par exemple au moyen d'un enseignement, sans quoi du reste la liberté de changer de religion risquerait de demeurer lettre morte. La Cour rappelle aussi qu'à la différence du second paragraphe des articles 8, 10 et 11, celui de l'article 9 ne vise que la liberté de manifester sa religion ou ses convictions. L'article 9 § 2 constate de la sorte que, dans une société démocratique, où plusieurs religions coexistent au sein d'une même population, il peut se révéler nécessaire d'assortir cette liberté de limitations propres à concilier les intérêts des divers groupes et à assurer le respect des convictions de chacun (voir, parmi d'autres, *Kokkinakis c. Grèce*, 25 mai 1993, §§ 31-33, série A n° 260-A).

37. En l'espèce, la Cour observe d'abord que la requérante se plaint non pas d'une action de l'Etat, mais d'un manquement de celui-ci à protéger son droit à la liberté de religion contre l'ingérence de son employeur. A ce propos, elle note d'emblée que l'Eglise protestante de Bade, en dépit de son statut de personne morale de droit public en droit allemand, n'exerce aucune prérogative de puissance publique (*Rommelfanger*, décision précitée, et aussi, *mutatis mutandis*, *Finska Församlingen i Stockholm et Teuvo Hautaniemi c. Suède*, décision de la Commission du 11 avril 1996, n° 24019/94, et *Predota c. Autriche* (déc.), n° 28962/95, 18 janvier 2000).

38. La Cour rappelle ensuite que, si de nombreuses dispositions de la Convention ont essentiellement pour objet de protéger l'individu contre toute ingérence arbitraire des autorités publiques, il peut en outre exister des obligations positives inhérentes à un respect effectif des droits concernés (*Özgür Gündem c. Turquie*, n° 23144/93, § 41, CEDH 2000-III). Elle réaffirme que de telles obligations peuvent aussi s'imposer sur le terrain de l'article 9 de la Convention (*Membres (97) de la Congrégation des témoins de Jéhovah de Gldani c. Géorgie*, n° 71156/01, § 134, CEDH 2007-V). Ces obligations peuvent nécessiter l'adoption de mesures visant au respect de la liberté de religion jusque dans les relations des individus entre eux. Si la frontière entre les obligations positives et négatives de l'Etat au regard de l'article 9 ne se prête pas à une définition précise, les principes applicables sont néanmoins comparables. En particulier, dans les deux cas, il faut prendre en compte le juste équilibre à ménager entre l'intérêt général et les intérêts de l'individu, l'Etat jouissant en toute hypothèse d'une marge d'appréciation (voir, *mutatis mutandis*, *Evans c. Royaume-Uni [GC]*, n° 6339/05, §§ 75-76, CEDH 2007-IV, *Rommelfanger*, décision précitée ; voir aussi *Fuentes Bobo c. Espagne*, n° 39293/98, § 38, 29 février 2000).

39. La Cour rappelle en outre que la marge d'appréciation reconnue à l'Etat est plus large lorsqu'il n'y a pas de consensus au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe, que ce soit sur l'importance relative des intérêts en jeu ou sur les meilleurs moyens de les protéger. De façon générale, la marge est également ample lorsque l'Etat doit ménager un équilibre entre des intérêts privés et publics concurrents ou différents droits protégés par la Convention (*Evans*, précité, § 77).

40. La question principale qui se pose en l'espèce est donc de savoir si l'Etat était tenu, dans le cadre de ses obligations positives découlant de l'article 9, de reconnaître à la requérante le droit à sa liberté de religion contre la mesure de licenciement prononcée par l'Eglise protestante. Dès lors, c'est en examinant la mise en balance effectuée par les juridictions du travail allemandes de ce droit de la requérante avec le droit de l'Eglise protestante découlant des articles 9 et 11 que la Cour appréciera si la protection offerte à la requérante a atteint ou non un degré satisfaisant.

41. A cet égard, la Cour rappelle que les communautés religieuses existent traditionnellement et universellement sous la forme de structures organisées et que, lorsque l'organisation d'une de ces communautés est en cause, l'article 9 doit s'interpréter à la lumière de l'article 11 de la Convention, qui protège la vie associative contre toute ingérence injustifiée de l'Etat. En effet, l'autonomie de telles communautés, indispensable au pluralisme dans une société démocratique, se trouve au cœur même de la protection offerte par l'article 9. La Cour rappelle en outre que, sauf dans des cas très exceptionnels, le droit à la liberté de religion tel que l'entend la Convention exclut toute appréciation de la part de l'Etat sur la légitimité des croyances religieuses ou sur les modalités d'expression de celles-ci (*Hassan et Tchaouch c. Bulgarie [GC]*, n° 30985/96, §§ 62 et 78, CEDH 2000-XI). Enfin, lorsque se trouvent en jeu des questions sur les rapports entre l'Etat et les religions, sur lesquelles de profondes divergences peuvent raisonnablement exister dans une société démocratique, il y a lieu d'accorder une importance particulière au rôle du décideur national (*Leyla Şahin c. Turquie [GC]*, n° 44774/98, § 109, CEDH 2005-XI).

42. La Cour relève d'abord qu'en mettant en place un système de juridictions du travail ainsi qu'une juridiction constitutionnelle compétente pour contrôler les décisions rendues par celles-ci, l'Allemagne a en principe respecté ses obligations positives à l'égard des justiciables dans le domaine du droit du travail, domaine où les litiges peuvent toucher les droits découlant de l'article 9 de la Convention. Aussi, en l'espèce, la requérante a eu la possibilité de porter son affaire devant le juge du travail appelé à examiner la licéité du licenciement litigieux sous l'angle du droit du travail étatique en tenant compte du

droit du travail ecclésiastique, et à mettre en balance les intérêts divergents de la requérante et de l'Eglise employeur (voir, *mutatis mutandis*, Schüth c. Allemagne, n° 1620/03, § 59, CEDH 2010-..., et *Obst c. Allemagne*, n° 425/03, § 45, CEDH 2010-... (extraits)).

43. La Cour observe que les juridictions du travail se sont amplement référées aux principes établis par la Cour constitutionnelle fédérale dans son arrêt du 4 juin 1985 (voir Schüth précité, § 35, ou *Obst* précité, § 26). Elles ont notamment rappelé que, si l'applicabilité du droit du travail étatique n'avait pas pour effet de soustraire les relations de travail du domaine des affaires propres des Eglises, le juge du travail n'était lié par les principes fondamentaux des prescriptions religieuses et morales des employeurs ecclésiastiques qu'à la condition que ces prescriptions tiennent compte de celles établies par les Eglises constituées et qu'elles ne soient pas en contradiction avec les principes fondamentaux de l'ordre juridique.

44. En ce qui concerne l'application de ces critères au cas de la requérante, la Cour note que les juridictions du travail ont relevé qu'en vertu de son contrat de travail et des réglementations régissant celui-ci la requérante n'avait le droit ni d'appartenir ni de participer à une organisation dont les objectifs étaient en contradiction avec la mission de l'Eglise protestante, laquelle pouvait imposer à ses employés de s'abstenir d'activités mettant en doute leur loyauté envers elle et d'adopter une conduite professionnelle et privée conforme à ces exigences. D'après les juridictions du travail, compte tenu des déclarations signées par la requérante et de l'incompatibilité des enseignements de l'Eglise universelle avec ceux de l'Eglise protestante, l'intéressée n'offrait plus la garantie qu'elle respectait les idéaux de son employeur. A cet égard, la Cour fédérale du travail a souligné que la requérante, qui avait par ailleurs fait preuve d'une attitude rigide lors des entretiens préalables à son licenciement, n'était pas seulement membre de l'Eglise universelle mais qu'elle avait proposé des cours d'initiation et qu'elle figurait comme personne de contact sur le formulaire d'inscription à des cours d'enseignements fondamentaux pour « l'apprentissage spirituel supérieur ». L'Eglise protestante pouvait de ce fait craindre à raison que l'engagement de la requérante eût des répercussions sur son travail, d'autant qu'un séminaire de l'Eglise universelle portant sur un sujet d'éducation devait avoir lieu dans les locaux du jardin d'enfants. La Cour fédérale du travail en a conclu que l'intérêt de la requérante d'être maintenue dans son poste devait dès lors céder devant celui de l'Eglise protestante de rester crédible aux yeux du public et des parents des enfants fréquentant le jardin d'enfants, et d'éviter tout risque d'influence sur des enfants par une éducatrice membre d'une confession en contradiction avec les préceptes de l'Eglise protestante gérant le jardin d'enfants. La Cour observe aussi que les juridictions du travail ont pris en compte la durée relativement courte de l'emploi de la requérante et le jeune âge de celle-ci.

45. La Cour observe que les juridictions se sont livrées à un examen approfondi des circonstances de l'affaire et qu'elles sont parvenues à une mise en balance circonstanciée des intérêts divergents en jeu. Le fait qu'elles ont considéré que le point de vue décisif quant à la question de la compatibilité de l'appartenance de la requérante à l'Eglise universelle avec son engagement dans l'Eglise protestante était celui de l'Eglise employeur et qu'elles ont finalement accordé plus de poids aux intérêts de l'Eglise qu'à ceux de la requérante ne saurait, aux yeux de la Cour, soulever en soi un problème au regard de la Convention (voir *Obst* précité, § 49). A cet égard, la Cour note que, selon les critères établis par la Cour constitutionnelle fédérale en 1985, auxquels les juridictions de travail se sont amplement référées en l'espèce, le juge du travail n'est pas lié sans limite aux prescriptions des Eglises et communautés religieuses employeurs, mais qu'il doit veiller à ce qu'en appliquant ces prescriptions il ne se mette pas en contradiction avec les principes fondamentaux de l'ordre juridique et à ce que les Eglises et communautés religieuses n'imposent pas à leurs employés des obligations de loyauté inacceptables. Elle observe au demeurant que la Cour constitutionnelle fédérale, dans sa décision rendue dans la présente affaire, a estimé que la requérante ne mettait pas vraiment en cause la jurisprudence constante des juridictions du travail en la matière issue de l'arrêt de principe de 1985, mais qu'elle se plaignait davantage de la mise en balance des intérêts en jeu dans son cas.

46. Aux yeux de la Cour, les conclusions des juridictions du travail ne paraissent pas déraisonnables. En effet, l'intéressée était ou devait être consciente, lors de la signature de son contrat de travail et notamment du paragraphe 2 b, qui renvoyait à l'article 6 § 3 des réglementations, du fait que son appartenance à l'Eglise universelle et ses activités en faveur de celle-ci étaient incompatibles avec son engagement dans l'Eglise protestante (voir, *mutatis mutandis*, *Ahtinen c. Finlande*, n° 48907/99, § 41, 23 septembre 2008). Que le licenciement en cause ait été fondé sur un comportement adopté par la requérante en dehors de la sphère professionnelle ne saurait avoir de poids en l'espèce. La Cour note que la nature particulière des exigences professionnelles imposées à la requérante résulte du fait qu'elles ont été établies par un employeur dont l'éthique est fondée sur la religion ou les convictions (voir la directive 78/2000/CE, Schüth précité, § 40, ou *Obst* précité, § 27, et aussi *Lombardi Vallauri c. Italie*, n° 39128/05, § 41, CEDH 2009-...). A cet égard, elle estime que les juridictions du travail ont suffisamment démontré que les obligations de loyauté étaient acceptables en ce qu'elles avaient pour but de préserver la

crédibilité de l'Eglise protestante à l'égard du public et des parents des enfants du jardin d'enfants (voir, *mutatis mutandis*, *Obst précité*, § 51).

47. En conclusion, eu égard à la marge d'appréciation de l'Etat en l'espèce (paragraphe 39 ci-dessus) et notamment au fait que les juridictions du travail devaient ménager un équilibre entre plusieurs intérêts privés, la Cour estime qu'en l'espèce l'article 9 de la Convention n'imposait pas à l'Etat allemand d'offrir à la requérante une protection supérieure.

48. Partant, il n'y a pas eu violation de cet article en l'espèce.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 14 COMBINÉ AVEC L'ARTICLE 9 DE LA CONVENTION

49. La requérante dénonce une violation de l'article 14 combiné avec l'article 9 de la Convention. Elle avance que sa confession catholique d'origine n'a jamais soulevé de problèmes de loyauté, quand bien même les vues dogmatiques de l'Eglise catholique différeraient plus de celles de l'Eglise protestante que celles de l'Eglise universelle.

50. Le Gouvernement plaide le non-épuisement des voies de recours internes. Selon lui, la requérante n'a soulevé aucun grief tiré d'une discrimination devant la Cour constitutionnelle fédérale, au sens de l'article 3 de la Loi fondamentale, mais s'est bornée à alléguer dans le cadre de ses conclusions concernant l'article 4 de la Loi fondamentale que la Cour fédérale du travail avait catalogué l'Eglise universelle par rapport à l'Eglise catholique.

51. La Cour rappelle que l'article 35 § 1 de la Convention exige qu'un requérant ait formulé au moins en substance devant les juridictions internes les griefs qu'il entend par la suite présenter à la Cour (*Cardot c. France*, 19 mars 1991, § 34, série A n° 200). Elle rappelle aussi qu'en ce qui concerne des requêtes dirigées contre la République fédérale d'Allemagne, le recours constitutionnel devant la Cour constitutionnelle fédérale est en principe un recours effectif, au sens de l'article 13 de la Convention, qu'un requérant doit introduire avant de saisir la Cour (voir, en dernier lieu, *Marchitan c. Allemagne* (déc.), n° 22448/07, 19 janvier 2010). Elle observe, à l'instar du Gouvernement, que, dans ses conclusions présentées à la Cour constitutionnelle fédérale, la requérante ne s'est explicitement plainte, tant dans l'introduction que dans la partie en droit, que d'une violation des articles 4 § 1 et 12 § 1 de la Loi fondamentale. L'intéressée n'a pas cité l'article 3 de la Loi fondamentale consacrant le droit à l'égalité de traitement ni n'a formulé des conclusions portant sur une possible discrimination, comme elle l'a fait – de manière succincte, il est vrai – devant la Cour.

52. La Cour estime que les deux alinéas figurant dans les conclusions du recours constitutionnel sous l'article 4 de la Loi fondamentale (paragraphe 18 ci-dessus) ne sauraient suffire pour considérer que la requérante, représentée par un avocat, a soulevé, ne serait-ce qu'en substance, le grief tiré d'une discrimination (voir, *mutatis mutandis*, *Adam et autres c. Allemagne* (déc.), n° 290/03, 1^{er} septembre 2005, et les références qui y sont faites).

53. Il s'ensuit que ce grief doit être rejeté pour non-épuisement des voies de recours internes, en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. Déclare le grief tiré de l'article 9 de la Convention recevable et le restant de la requête irrecevable ;

2. Dit qu'il n'y a pas eu violation de l'article 9 de la Convention.

(*Omissis*)

WASMUTH C. GERMANIA¹⁰⁷

17 febbraio 2011 – Sez. V – Ric. 12884/03

Pres. Lorenzen, Jungwirth, Maruste, Villiger, Berro-Lefèvre, Kalaydjieva, Klein

* * *

Dispositivo:

– 5 voti contro 2: nessuna violazione degli artt. 8 e 9

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: Berro-Lefèvre, Kalaydjieva

* * *

(*Omissis*)

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

7. Le requérant est né en 1956 et réside à Munich.

A. Les procédures antérieures du requérant

8. Le requérant exerce la profession d'avocat indépendant et de relecteur salarié. Sur sa carte d'imposition sur le salaire (Lohnsteuerkarte – ci après « carte d'imposition ») pour l'année 1997 figurait, à la rubrique « prélèvement de l'impôt culturel » (Kirchensteuerabzug), la mention « -- ». Ces deux traits informaient l'employeur du requérant qu'il n'y avait pas lieu de retenir l'impôt culturel.

9. Le 10 octobre 1996, le requérant demanda à la municipalité de lui délivrer une carte d'imposition dépourvue de toute mention relative à l'appartenance religieuse. La commune refusa. Le recours administratif du requérant n'aboutit pas. Le requérant saisit alors le tribunal des finances de Munich, soutenant notamment que cette mention enfreignait son droit de ne pas déclarer ses convictions religieuses et qu'il n'y avait pas de base légale pour le prélèvement de l'impôt culturel par le Trésor public.

10. Le 24 novembre 1998, le tribunal rejeta le recours. Dans son jugement, il examina en détail les arguments du requérant quant au défaut de base légale et au caractère prétendument insupportable de l'obligation litigieuse. Il précisa que, contrairement à une affaire dans laquelle l'intéressé avait contesté sans succès l'obligation d'indiquer sur la carte d'imposition son appartenance à l'Eglise protestante avec pour conséquence sa soumission à l'impôt culturel, il s'agissait dans le cas d'espèce de protéger le requérant contre une imposition injustifiée à l'impôt culturel. D'après le tribunal, il ressortait par ailleurs des observations du requérant que son intention principale n'était pas de prévenir une violation de ses propres droits, mais de mettre en cause le système du prélèvement de l'impôt culturel en tant que tel afin d'empêcher les deux grandes Eglises (catholique et protestante) d'en tirer profit.

11. Le 9 août 2000, la Cour fédérale des finances rejeta la demande du requérant tendant à l'admission d'un pourvoi en cassation au motif que celle-ci ne revêtait pas une importance fondamentale. Elle observa que la question de la compatibilité avec la Loi fondamentale de la mention, sur la carte d'imposition, d'informations concernant l'appartenance à une société religieuse (Religionsgesellschaft) avait déjà été tranchée par elle-même ainsi que par la Cour constitutionnelle fédérale. Contrairement à ce qu'alléguait le requérant, aucune circonstance nouvelle ne justifiait un réexamen de cette question. La Cour fédérale précisa qu'elle pouvait laisser ouverte la question de savoir si la mention « -- » apposée sur la carte d'imposition pouvait être qualifiée d'information sur l'appartenance à une religion.

12. Le 25 mai 2001, la Cour constitutionnelle fédérale, statuant en une chambre composée de trois juges, rejeta le recours constitutionnel du requérant (n° 1 BvR 2253/00). Son raisonnement se lit ainsi :

« (...)

1. La mention, prévue par la loi, de l'appartenance religieuse sur la carte d'imposition sur le revenu n'enfreint pas les droits fondamentaux d'un employé. Elle est compatible avec la liberté de ne pas déclarer ses convictions religieuses, telle que garantie par l'article 4 de la Loi fondamentale et, en particulier, par l'article 136 § 3 de la Constitution de Weimar. En l'espèce, il en est de même en ce qui

¹⁰⁷ *Fattispecie*: il ricorrente lamentava una violazione della propria libertà (negativa) religiosa in ragione dell'obbligo di indicare nella dichiarazione dei redditi la propria (non) appartenenza religiosa ai fini del prelievo della "tassa ecclesiastica".

concerne la mention « -- », qui indique que le requérant n'appartient à aucune société religieuse habilitée à lever l'impôt cultuel.

Dans le domaine du droit relatif à l'impôt cultuel, la liberté de ne pas déclarer ses convictions religieuses est limitée par la Constitution même, à savoir par la garantie d'une fiscalité en bon ordre (geordnete Besteuerung), prévue à l'article 137 § 6 de la Constitution de Weimar. Cette garantie comprend la mention de l'appartenance à une société religieuse sur la carte d'imposition sur le salaire et la divulgation de cette appartenance qui s'ensuit. Les mêmes principes s'appliquent à la mention « -- ». Le contribuable ne supporte pas une charge excessive (unzumutbar) simplement parce qu'à travers la divulgation de sa non-appartenance à une société religieuse habilitée à lever l'impôt cultuel, il soutient indirectement celle-ci [référence à sa décision du 27 août 1987, n° 1 BvR 472/85 concernant l'obligation d'un employeur n'appartenant à aucune confession de retenir l'impôt cultuel auprès de ses employés – voir H.-L.J. c. Allemagne, n° 13418/87, décision de la Commission du 13 octobre 1988, non publiée].

Les arguments du requérant à l'appui de la thèse opposée ne permettent pas d'aboutir à une conclusion différente, même dans la mesure où il invoque le principe de la séparation de l'Eglise et de l'Etat. Ce principe ne figure pas dans la Loi fondamentale sous la forme d'une séparation stricte ne tolérant ni exception ni dérogation. La situation sociologico-religieuse (religionssoziologische Verhältnisse) invoquée par le requérant ne modifie en rien les principes essentiels du droit constitutionnel concernant les relations entre l'Etat, les sociétés religieuses et le citoyen. La doctrine récente en droit constitutionnel ne remet pas en cause l'état de droit constitutionnel ainsi résumé.

2. Aucun indice ne laisse supposer que les juridictions des finances aient fondamentalement méconnu l'importance et la portée de l'article 4 § 1 de la Loi fondamentale et de l'article 136 § 3 de la Constitution de Weimar lors de l'interprétation et de l'application des dispositions légales sur lesquelles elles ont fondé leurs décisions (...) »

13. Une deuxième demande du requérant concernant sa carte d'imposition pour l'année 1998 n'aboutit pas davantage et fut rejetée en dernier ressort le 30 juillet 2001 par le tribunal des finances de Munich, qui renvoya notamment aux conclusions de son jugement du 24 novembre 1998 (paragraphe 9 ci-dessus).

B. La procédure litigieuse

14. Le 9 octobre 2001, le requérant fit une nouvelle demande concernant sa carte d'imposition pour l'année 2002, mais celle-ci fut rejetée. Son recours administratif n'aboutit pas.

15. Le requérant saisit alors de nouveau le tribunal des finances de Munich d'un recours, alléguant que la mention litigieuse enfreignait son droit de ne pas déclarer ses convictions religieuses, qu'il n'existait pas de base légale pour le prélèvement de l'impôt cultuel par le Trésor public et que l'on ne pouvait exiger de lui, en tant qu'homosexuel, de participer à un système de prélèvements qui bénéficiait à des groupes sociaux dont le but déclaré était de mettre en question et de souiller, pour des raisons idéologiques, une partie essentielle de sa personnalité.

16. Le 5 février 2002, le tribunal des finances rejeta le recours. Il releva que la compétence des autorités fiscales locales concernant la mention de l'appartenance à une société religieuse habilitée à lever l'impôt cultuel était prévue par l'article 13 § 1, 2^{ème} phrase, de la loi bavaroise sur l'impôt cultuel, l'article 39 § 1, 2^{ème} phrase, de la loi [fédérale] sur l'impôt sur le revenu, l'article 136 § 3, 2^{ème} phrase, de la Constitution de Weimar et l'article 107 § 5, 2^{ème} phrase, de la Constitution de la Bavière (paragraphe 21-25 ci-dessous). Il découlait des dispositions constitutionnelles que le droit de demander à un employé des informations relatives à son appartenance religieuse impliquait aussi le droit de les utiliser, en particulier de les transmettre à l'employeur chargé de retenir l'impôt cultuel. Au droit des communes de demander des renseignements correspondait l'obligation pour le requérant de fournir ceux-ci.

17. Le tribunal nota par ailleurs que la participation du requérant se limitait à tolérer la transmission à son employeur de sa carte d'imposition portant la mention « -- ». Le requérant avait ainsi la garantie qu'aucun impôt cultuel ne lui serait imposé. La portée de cette limitation apportée à ses droits fondamentaux, qu'il devait accepter dans l'intérêt d'un prélèvement en bon ordre de l'impôt cultuel, était minime, même si l'on tenait compte de son homosexualité. Sur ce point, le tribunal reprit les principaux documents sur l'homosexualité émanant de l'Eglise catholique romaine et allemande et de l'Eglise luthérienne d'Allemagne, et conclut que l'objectif des Eglises n'était pas de porter atteinte aux droits de la personnalité (Persönlichkeitsrecht) du requérant ni de limiter ses droits vis-à-vis d'autres personnes. L'hostilité des Eglises envers le mariage homosexuel était partagée par beaucoup de groupes en dehors des Eglises. La Loi fondamentale, elle, donnait au mariage hétérosexuel une protection particulière. La prise de position des Eglises à ce sujet relevait de l'exercice de leur liberté religieuse collective et ne constituait pas un motif permettant au requérant de refuser toute participation au système de prélèvement de l'impôt cultuel, participation qui était minime. Le requérant n'était nullement empêché de s'engager pour faire changer les traditions et les conceptions religieuses. Au demeurant, il ressortait des observa-

tions de l'intéressé que son principal objectif n'était pas de prévenir une atteinte à l'un de ses droits fondamentaux, mais de faire obstacle à un système de prélèvement de l'impôt cultuel qui bénéficiait à des sociétés religieuses qu'il combattait. Or l'action du requérant s'apparentait plutôt à une *actio popularis*, non prévue par la législation fiscale, car il ne supportait aucune charge financière découlant du système de prélèvement de l'impôt cultuel existant. Le tribunal refusa d'admettre le pourvoi en cassation.

18. Le 31 juillet 2002, la Cour fédérale des finances rejeta la demande du requérant tendant à autoriser le pourvoi en cassation. Se référant à la décision de la Cour constitutionnelle fédérale du 25 mai 2001 (paragraphe 12 ci-dessus), elle considéra que le requérant n'était pas fondé à affirmer que, du fait de la mention « -- » sur sa carte d'imposition, il soutenait indirectement les sociétés religieuses habilitées à lever l'impôt cultuel. Elle estima en outre que le requérant n'était pas davantage fondé à affirmer que l'obligation de donner les informations en question n'était pas conforme à l'article 4 de la Loi fondamentale et à l'article 136 § 2 de la Constitution de Weimar. Cette question avait déjà été tranchée par la Cour constitutionnelle fédérale. L'obligation litigieuse était prévue par une loi formelle (*förmliches Gesetz*) et n'était pas seulement fondée, comme l'affirmait le requérant, sur des directives [administratives] relatives à l'impôt sur le revenu. Le tribunal des finances avait relevé à juste titre que le code fiscal, qui était applicable *mutatis mutandis* au système de prélèvement de l'impôt cultuel, prévoyait que les communes avaient le droit de demander des renseignements sur l'appartenance religieuse des contribuables et que ceux-ci avaient l'obligation de fournir ces informations. Le requérant n'était par ailleurs pas tenu de donner ces informations à son employeur, une personne privée, mais à la commune qui, elle, était habilitée à les transmettre à ce dernier.

19. Le 9 septembre 2002, le requérant saisit la Cour constitutionnelle fédérale d'un recours constitutionnel dans lequel il alléguait une violation de l'article 4 de la Loi fondamentale et, en partie, de l'article 136 § 3, 1^{ère} phrase, de la Constitution de Weimar. Il soutenait que l'obligation d'indiquer son appartenance religieuse n'avait pas de fondement juridique en droit allemand et qu'elle était déraisonnable pour lui en tant qu'homosexuel, dans la mesure où elle contribuait à un système de prélèvement d'impôt cultuel très avantageux pour les Eglises qui portaient un regard hostile sur les homosexuels. D'après le requérant, on ne pouvait dès lors exiger de lui qu'il soutienne un tel système. Il précisait qu'il ne cherchait pas à changer le système d'impôt cultuel en tant que tel, mais qu'il souhaitait obtenir une carte d'imposition dépourvue de la case concernant l'appartenance religieuse. L'émission d'une telle fiche neutre, qui d'ailleurs ne coûterait pas cher aux communes, n'entraverait pas l'exécution du prélèvement de l'impôt cultuel car celle-ci permettrait de la même manière à l'employeur de savoir s'il devait retenir ou non cet impôt. Dans le dernier alinéa de son recours, le requérant précisait qu'il introduisait ce recours afin de pouvoir, le cas échéant, saisir la Cour d'une requête individuelle par la suite.

20. Le 30 septembre 2002, la Cour constitutionnelle fédérale rejeta le recours constitutionnel du requérant (n° 1 BvR 1744/02) au motif qu'il ne revêtait pas une importance fondamentale et que son admission n'était pas nécessaire pour assurer le respect des droits constitutionnels du requérant. Invoquant sa décision du 25 mai 2001, la haute juridiction estima que les décisions attaquées n'avaient pas enfreint l'article 4 de la Loi fondamentale combiné avec l'article 136 § 3 de la Constitution de Weimar et que les observations du requérant en l'espèce ne justifiaient pas de s'écarter de cette décision.

(*Omissis*)

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 9 DE LA CONVENTION

35. Le requérant allègue que l'obligation qui lui est faite d'indiquer son appartenance religieuse sur sa carte d'imposition enfreint l'article 9 de la Convention, ainsi libellé :

(*Omissis*)

B. Sur le fond

1. Les thèses des parties

a) Le requérant

41. Le requérant affirme que l'obligation que lui est faite s'analyse en une ingérence dans son droit de ne pas déclarer ses convictions religieuses. Il souligne que, selon le système fiscal, l'appartenance religieuse ne doit pas seulement être communiquée aux autorités fiscales, mais aussi et surtout à l'employeur, c'est-à-dire à une personne privée. Son cas serait donc à distinguer de la situation de

l'intéressé dans l'affaire H.-L. J. c. Allemagne (n° 13418/87, décision de la Commission du 13 octobre 1988, non publiée), dans laquelle le requérant, un employeur, était seulement tenu de retenir l'impôt culturel de ses employés et de le transmettre aux autorités fiscales, sans pour autant devoir indiquer sa propre appartenance religieuse.

42. Le requérant se plaint notamment que cette obligation n'a aucune base légale ni en droit constitutionnel ni dans la législation fédérale ni dans celle du Land. L'Allemagne serait par ailleurs le seul Etat en Europe qui contraindrait ses citoyens ne se réclamant d'aucune société religieuse à participer à l'encaissement des cotisations demandées par celles-ci, au mépris de leurs droits et libertés fondamentaux. Si les Eglises ont certes le droit de lever l'impôt culturel, cela ne signifierait pas qu'elles ont aussi le droit de demander à un employeur de retenir et de transmettre cet impôt aux autorités fiscales. De même, le droit de demander des renseignements, consacré par l'article 136 § 3 de la Constitution de Weimar, n'habiliterait que les autorités fiscales. Le requérant tient à rappeler qu'il n'existe pas d'Eglise d'Etat en Allemagne et que le système du prélèvement de l'impôt culturel ne concerne plus qu'environ 60 % de la population.

43. Le requérant soutient que cette obligation ne sert pas la protection des droits d'autrui car l'Etat et les Eglises pourraient chercher d'autres façons de prélever l'impôt culturel sans la participation forcée de ceux qui rejettent ce système extrêmement profitable aux Eglises lesquelles, notamment l'Eglise catholique, auraient de surcroît adopté des positions hostiles et discriminatoires à l'égard de la communauté homosexuelle, à laquelle il appartient. Il précise que ce système de prélèvement est également profitable à l'Etat qui reçoit des sommes importantes par les Eglises et sociétés religieuses en contrepartie du prélèvement et du transfert de l'impôt culturel à celles-ci. Par ailleurs, s'il est vrai que pour la plupart des salariés le prélèvement mensuel de l'impôt sur le salaire constitue la seule imposition ne rendant nécessaire aucune déclaration d'impôts ultérieurement, le transfert de la tâche de retenir l'impôt culturel aux administrations ecclésiastiques ne signifierait pas un surcroît de dépenses pour les autorités fiscales étatiques, mais uniquement pour les administration ecclésiastiques.

b) Le Gouvernement

44. Le Gouvernement soutient qu'il n'y a pas eu d'ingérence. La mention « -- » signifierait que le requérant n'appartient à aucune Eglise ou société religieuse levant l'impôt culturel, à savoir, pour ce qui concerne le Land de Bavière, les diocèses de l'Eglise catholique romaine, l'Eglise luthérienne, l'Eglise protestante réformée, l'Eglise des vieux catholiques et la Fédération (Landesverband) des cultes israélites. Le requérant pourrait donc être membre d'une autre société religieuse ou n'appartenir à aucune d'entre elles. D'après le Gouvernement, la liberté de pratiquer ou non une religion ne comprendrait pas n'importe quel acte motivé par une religion ou une croyance. Si, d'après la jurisprudence des organes de la Convention, l'obligation d'un employeur sans confession de retenir l'impôt culturel de ses employés et de le transmettre aux autorités fiscales (H.-L. J. c. Allemagne, décision précitée) ou l'obligation d'un salarié sans confession de payer un impôt culturel réduit au bénéfice de l'Eglise luthérienne de Suède (Lundberg c. Suède (déc.), n° 36846/97, 28 août 2001) sont conformes à la Convention, l'obligation faite au requérant en l'espèce le serait d'autant plus. Le requérant n'aurait fait que répondre à une obligation légale de l'Etat s'inscrivant certes dans un contexte religieux, mais s'adressant à tous les contribuables et n'affectant en rien leur appartenance ou non à une communauté religieuse et leur droit de pratiquer ou non une religion.

45. Le Gouvernement affirme que l'obligation de donner l'information requise sur la carte d'imposition sur le revenu a une base légale et sert la protection des droits des Eglises, qui ne sont pas seulement habilitées à lever l'impôt culturel, mais ont aussi droit à ce que le prélèvement se fasse dans les règles. Cette obligation serait aussi nécessaire pour savoir qui peut être sollicité pour payer l'impôt culturel, tout en évitant une imposition individuelle. Le Gouvernement souligne que l'impôt culturel est calqué sur l'impôt sur le revenu, qui lui est retenu à la source, si bien qu'une déclaration d'impôt de l'employé n'est en principe pas nécessaire ; son prélèvement simultané éviterait ainsi une deuxième imposition. Du reste, dans ses observations devant la Cour, le requérant concède que d'autres façons de prélever l'impôt culturel seraient plus coûteuses.

46. D'après le Gouvernement, l'obligation litigieuse est acceptable (zumutbar) étant donné qu'elle ne constitue pas un soutien direct à des sociétés religieuses habilitées à lever l'impôt culturel et que le requérant n'a subi aucun préjudice objectif, mais seulement souffert d'une impression subjective. Par ailleurs, le requérant n'aurait été tenu de donner l'information litigieuse qu'une seule fois aux autorités fiscales qui la reprenaient chaque année, sans s'adresser de nouveau à l'intéressé. Le Gouvernement insiste enfin sur la marge d'appréciation dont disposent les Etats en la matière qui serait d'autant plus grande qu'il n'existe pas, au niveau européen, de normes communes en ce qui concerne le financement des Eglises ou des cultes.

c) Les tierces parties intervenantes

47. L'Eglise protestante d'Allemagne et la Fédération des diocèses [catholiques] d'Allemagne rappellent que la Loi fondamentale est fondée sur le principe de la séparation de l'Etat et des Eglises, mais aussi sur le principe de la coopération. Ainsi, en ce qui concerne l'impôt culturel, si les Eglises ont le droit de le lever, il appartiendrait à l'Etat d'assurer que le prélèvement se fasse dans les règles. Il s'agirait là d'une tâche commune de l'Etat et des Eglises. En ce qui concerne l'Eglise protestante et l'Eglise catholique, les sommes perçues au titre de l'impôt culturel constitueraient la source principale pour financer leurs œuvres et activités, notamment dans le domaine social (environ 4,3 et 4,8 milliards d'euros respectivement pour l'année 2007). Si le système du prélèvement de l'impôt culturel, établi depuis plus de cinquante ans, était abrogé, 20 à 25 % des sommes perçues par les deux grandes Eglises devraient être utilisés pour mettre un nouveau système sur pied et ne pourraient plus être investies dans leurs activités sociales. Les tierces parties soulignent par ailleurs que la prise en charge du recouvrement de l'impôt culturel par les autorités fiscales n'est pas gratuite, puisque les Eglises protestante et catholique paient en contrepartie à l'Etat entre 2 et 4 % des sommes perçues à ce titre.

48. Les tierces parties soulignent que la mention « -- » ne permet d'avoir aucune information claire ni sur l'appartenance à une société religieuse ni sur les convictions religieuses ou philosophiques personnelles ni, par ailleurs, sur l'orientation sexuelle de l'intéressé. Ainsi, elle pourrait signifier que l'intéressé n'appartient à aucune société religieuse, qu'il s'est séparé d'une société religieuse particulière, qu'il appartient à une société religieuse qui n'est pas habilitée à lever l'impôt culturel (comme c'est le cas de la communauté musulmane) ou qu'il est membre d'une société religieuse qui, en dépit de son statut de personne morale de droit public, n'use pas de son droit de lever l'impôt culturel (cas de l'Eglise orthodoxe). S'il est vrai que la mention litigieuse n'est portée à la connaissance non seulement des autorités fiscales mais aussi de l'employeur, celui-ci a connaissance d'autres données sensibles de ses employés concernant par exemple l'état civil, les enfants, la santé ou les congés, et est soumis à des lois sur la protection des données personnelles.

49. Les tierces parties sont d'avis que les éventuelles restrictions auxquelles le requérant pourrait être soumis du fait d'être contraint de donner l'information litigieuse sont minimales et se justifient au regard des intérêts des Eglises. Elles soulignent que si la Cour ne s'est pas encore prononcée sur la question de savoir si l'article 9 de la Convention garantit le droit de lever l'impôt culturel en tant qu'il procède de l'expression du droit d'autodétermination des Eglises et des organisations religieuses, il y a lieu de tenir compte de l'article 53 de la Convention qui s'oppose à la limitation de ce droit de lever l'impôt culturel, reconnu par le droit constitutionnel allemand. Elles font enfin valoir que le droit de l'Union européenne ne s'oppose pas au système de prélèvement de l'impôt culturel en vigueur en Allemagne (voir les paragraphes 26 et 27 ci-dessus).

2. L'appréciation de la Cour

50. La Cour rappelle que, telle que protégée par l'article 9, la liberté de pensée, de conscience et de religion représente l'une des assises d'une « société démocratique » au sens de la Convention. Cette liberté figure, dans sa dimension religieuse, parmi les éléments les plus essentiels de l'identité des croyants et de leur conception de la vie, mais elle est aussi un bien précieux pour les athées, les agnostiques, les sceptiques ou les indifférents. Il y va du pluralisme – chèrement conquis au cours des siècles – qui ne saurait être dissocié de pareille société (Buscarini et autres c. Saint-Marin [GC], n° 24645/94, § 34, CEDH 1999-I, Spampinato c. Italie (déc.), n° 23123/04, CEDH 2007-III). La Cour rappelle en particulier que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction comporte également un aspect négatif, à savoir le droit pour l'individu de ne pas être obligé d'agir de telle sorte que l'on puisse en déduire qu'il a – ou n'a pas – de telles convictions. Il n'est pas loisible aux autorités étatiques de s'immiscer dans la liberté de conscience d'une personne en s'enquérant de ses convictions religieuses ou en l'obligeant à les manifester (Alexandridis c. Grèce, n° 19516/06, § 38, CEDH 2008-..., Dimitras et autres c. Grèce, n°s 42837/06, 3237/07, 3269/07, 35793/07 et 6099/08, § 78, 3 juin 2010).

a) Sur l'existence d'une ingérence

51. La Cour note en l'espèce que la mention litigieuse ne renseigne pas sur l'appartenance religieuse du requérant, mais indique uniquement que celui-ci ne fait pas partie d'une Eglise ou d'une société religieuse habilitée à prélever l'impôt culturel et se prévalant de ce droit. Le Gouvernement en conclut qu'il n'y a pas eu d'ingérence dans la liberté religieuse du requérant. Au vu de sa jurisprudence récente, la Cour estime toutefois que l'obligation faite au requérant de donner le renseignement requis aux autorités fiscales constitue une ingérence dans le droit du requérant de ne pas déclarer ses convictions

religieuses (Sinan Işık c. Turquie, n° 21924/05, § 41, CEDH 2010-..., et Grzelak c. Pologne, n° 7710/02, §§ 87-88, 15 juin 2010).

b) Sur la justification de l'ingérence

52. Pareille ingérence est contraire à l'article 9 sauf si elle « prévue par la loi », vise un ou plusieurs des buts légitimes, au sens de l'article 9 § 2, et est nécessaire dans une société démocratique pour atteindre ce ou ces buts.

53. La Cour note que le requérant conteste d'abord l'existence d'une base légale pour l'obligation qui lui est faite. Elle rappelle que c'est en premier lieu au juge national qu'il incombe d'interpréter et d'appliquer le droit interne et qu'en particulier elle n'est pas appelée à substituer sa propre interprétation du droit à la sienne en l'absence d'arbitraire (Griechische Kirchengemeinde München und Bayern e.V. c. Allemagne (déc.), n° 52336/99, 18 septembre 2007, et Miroşubovs et autres c. Lettonie, n° 798/05, § 91, 15 septembre 2009).

54. La Cour note que le tribunal des finances a indiqué les dispositions légales sur lesquelles l'obligation du requérant était fondée. Le tribunal des finances a notamment relevé qu'au droit des autorités fiscales de demander des renseignements pertinents correspondait l'obligation de l'intéressé de donner ces informations. Il s'est référé à une jurisprudence constante de la Cour fédérale des finances et de la Cour constitutionnelle fédérale, et en particulier à la décision de la Cour constitutionnelle fédérale du 25 mai 2001 qui avait été rendue dans l'une des procédures précédentes du requérant et qui avait porté sur des griefs identiques. Ces conclusions avaient été confirmées à la fois par la Cour fédérale des finances qui avait précisé que l'obligation faite au requérant n'était pas seulement fondée sur une directive administrative, mais prévue par une loi formelle, et par la Cour constitutionnelle fédérale. Dès lors, la Cour conclut que l'obligation litigieuse avait une base légale en droit allemand et estime que le requérant ne peut invoquer un manque de prévisibilité de cette base légale.

55. Par ailleurs, de l'avis de la Cour, l'ingérence sert un but légitime, au sens de l'article 9 § 2 de la Convention, c'est-à-dire garantir les droits des Eglises et sociétés religieuses détentrices du droit de lever l'impôt cultuel consacré par le droit constitutionnel. La Cour doit dès lors se pencher sur la question de savoir si l'ingérence litigieuse est proportionnée au but légitime poursuivi.

56. La Cour observe d'abord que le grief du requérant se compose de deux branches. La première branche concerne l'obligation en tant que telle de donner le renseignement en question aux autorités fiscales. La seconde branche porte sur le soutien indirect que le requérant fournirait aux Eglises et sociétés religieuses en remplissant la case sur la carte d'imposition, leur permettant ainsi de profiter du système d'impôt cultuel, alors même qu'il combat les positions prises notamment par l'Eglise catholique à propos de l'homosexualité.

57. En ce qui concerne la première partie du grief, la Cour rappelle que dans des arrêts récents, elle a estimé que le simple fait de demander la suppression de la mention concernant la religion sur des registres civils pourrait constituer la divulgation d'une information relative à un aspect de l'attitude des individus entre le divin (Işık précité, § 49) et que, lorsque les cartes d'identité comportent une case consacrée à la religion, le fait de laisser celle-ci vide avait inévitablement une connotation spécifique (ibidem § 51).

58. La Cour estime qu'il y a lieu de distinguer la présente affaire de celle faisant l'objet de l'arrêt précité. A cet égard, elle relève d'emblée que, à la différence de l'affaire précitée où l'intéressé faisait valoir ses droits contre les intérêts des autorités étatiques, les juridictions allemandes étaient appelées en l'espèce à mettre en balance l'aspect négatif de la liberté religieuse du requérant avec le droit des Eglises et des sociétés religieuses de lever l'impôt cultuel tel que garanti par la Loi fondamentale et devaient, au demeurant, tenir compte aussi de l'obligation de l'Etat de garantir le prélèvement en bon ordre de cet impôt. Elle observe aussi, comme le Gouvernement et les tierces parties l'ont relevé, que la mention « -- » sur la carte d'imposition n'a qu'une portée limitée en ce qui concerne l'appartenance et l'orientation religieuse ou philosophique du requérant. En effet, la mention renseigne les autorités fiscales uniquement sur le fait que le requérant n'appartient pas à l'une des six Eglises ou sociétés religieuses habilitées à lever l'impôt cultuel en Bavière et exerçant ce droit en pratique. En revanche, elle ne permet de tirer aucune conclusion concernant la pratique religieuse ou philosophique du requérant.

59. La Cour relève ensuite que la carte d'imposition n'est en principe pas utilisée en public car elle est destinée à être présentée à l'employeur et n'a pas vocation à être utilisée en dehors des relations avec l'employeur ou les autorités fiscales. Dans la mesure où le requérant soutient – d'ailleurs pour la première fois devant la Cour – que des banques, assurances ou propriétaires d'appartement pourraient demander des justificatifs de revenu, la Cour n'est pas convaincue que la carte d'imposition soit la plus appropriée pour remplir cette fonction, par rapport à des bulletins de salaires ou des attestations de l'employeur rendant compte du salaire perçu.

60. La Cour relève enfin que la seule démarche demandée au requérant consiste à donner une seule fois un renseignement ayant une portée informative limitée (voir ci-dessus), les informations figurant sur la carte d'imposition étant reprises automatiquement chaque année. Comme l'a relevé le tribunal des finances, la participation demandée au requérant se limitait à tolérer la transmission de sa carte d'imposition à son employeur. A la différence d'autres affaires portées devant la Cour (Işık précité, § 49 ; Dimitras et autres précité, § 80 ; Folgerø et autres c. Norvège [GC], n° 15472/02, § 98, CEDH 2007-VIII, et Hassan et Eylem Zengin c. Turquie, n° 1448/04, §§ 73 et 75, CEDH 2007-XI), les autorités nationales n'ont pas demandé au requérant d'exposer pourquoi il n'appartenait pas à l'une des Eglises ou sociétés religieuses levant l'impôt culturel et n'ont pas vérifié quelle était son orientation religieuse ou philosophique. La Cour note au demeurant que les précisions données par le requérant dans son recours constitutionnel quant à l'émission d'une carte d'imposition sans case prévue pour l'appartenance (voir paragraphe 19 ci-dessus) semblent indiquer que le requérant ne s'oppose pas à la faculté d'un employeur de savoir que ses employés sont tenus de payer l'impôt culturel ou non.

61. La Cour estime dès lors que l'obligation faite au requérant de donner l'information requise sur la carte d'imposition ne constitue pas, dans les circonstances de l'espèce, une ingérence disproportionnée. La Cour n'exclut cependant pas qu'il pourrait y avoir de situations dans lesquelles l'ingérence dans le droit de l'intéressé à ne pas manifester ses convictions religieuses paraîtra plus significative et dans lesquelles la mise en balance des intérêts en jeu pourrait l'amener à parvenir à une conclusion différente.

62. En ce qui concerne la deuxième branche du grief du requérant, la Cour note que les juridictions allemandes ont constaté que la participation du requérant au fonctionnement du système de prélèvement de l'impôt culturel était minime et que le renseignement demandé avait précisément pour but d'empêcher que l'intéressé fût à tort soumis au paiement d'un impôt culturel.

63. Compte tenu de sa jurisprudence en la matière (Lundberg c. Suède (déc.), n° 36846/97 ; Bruno c. Suède (déc.), n° 32196/96, 28 août 2001, et H.-L. J. c. Allemagne, décision précitée), et eu égard à la marge d'appréciation dont bénéficient les Etats notamment en ce qui concerne les rapports entre l'Etat et les religions en l'absence de normes communes en matière de financement des Eglises et cultes, ces questions étant étroitement liées à l'histoire et aux traditions de chaque pays (Spampinato, décision précitée, et Alujer Fernandez et Caballero Garcia c. Espagne (déc.), n° 53072/99, 14 juin 2001), la Cour estime que, même à admettre que la seule contribution du requérant au système du prélèvement de l'impôt culturel - à savoir la fourniture de l'information litigieuse - constitue une ingérence dans le droit de l'intéressé de ne pas manifester sa religion, cette ingérence n'est pas disproportionnée.

64. Ces éléments suffisent à la Cour pour conclure qu'il n'y a pas eu violation de l'article 9 de la Convention.

(*Omissis*)

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION

76. Le requérant se plaint également d'une discrimination du fait de son homosexualité. Il invoque l'article 14 combiné avec l'article 9 de la Convention.

77. Le Gouvernement plaide le non-épuisement des voies de recours internes. Le requérant n'aurait soulevé aucun grief tiré d'une discrimination devant la Cour constitutionnelle fédérale.

78. La Cour rappelle que l'article 35 § 1 de la Convention exige qu'un requérant ait formulé au moins en substance devant les juridictions internes les griefs qu'il entend par la suite présenter à la Cour (Cardot c. France, 19 mars 1991, § 34, série A n° 200). Elle rappelle aussi qu'en ce qui concerne les requêtes dirigées contre la République fédérale d'Allemagne, le recours constitutionnel devant la Cour constitutionnelle fédérale est en principe un recours effectif, au sens de l'article 13 de la Convention, qu'un requérant doit introduire avant de saisir la Cour (voir, en dernier lieu, Marchitan c. Allemagne (déc.), n° 22448/07, 19 janvier 2010).

79. A l'instar du Gouvernement, la Cour observe, que, dans ses conclusions présentées à la Cour constitutionnelle fédérale, le requérant ne s'est plaint que d'une violation de l'article 4 § 1 de la Loi fondamentale. Avocat de profession (voir, mutatis mutandis, Adam et autres c. Allemagne (déc.), n° 290/03, 1^{er} septembre 2005), l'intéressé n'a pas cité l'article 3 de la Loi fondamentale consacrant le droit à l'égalité de traitement et n'a formulé aucune observation portant sur une possible discrimination, comme il l'a fait devant la Cour.

80. Partant, ce grief doit être rejeté pour non-épuisement des voies de recours internes, en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

PAR CES MOTIFS, LA COUR,

1. Déclare, à l'unanimité, la requête recevable quant aux griefs tirés des articles 8 et 9 de la Convention et irrecevable pour le surplus ;
2. Dit, par cinq voix contre deux, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 9 de la Convention.
3. Dit, par cinq voix contre deux, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 8 de la Convention.

(Omissis)

LAUTSI E ALTRI C. ITALIA¹⁰⁸

18 marzo 2011 – Grande Camera – Ric. 30814/06

**Pres. Costa, Rozakis, Bratza, Lorenzen, Casadevall, Bonello, Vajić,
Maruste, Kovler, Jebens, Hirvelä, Malinverni, Nicolaou, Power,
Kalaydjieva, Poalelungi, Raimondi**

* * *

Dispositivo:

– 15 voti contro 2: nessuna violazione dell'art. 2 Prot. 1; non necessità di esaminare il caso sotto il

¹⁰⁸ *Fattispecie*: la ricorrente, madre di due bambini – che compaiono anch'essi quali ricorrenti nel presente giudizio davanti alla Grande Camera – iscritti a una scuola pubblica che esponeva il crocifisso nelle proprie aule, lamentava per questo motivo la violazione della libertà religiosa propria e dei suoi figli, nonché la violazione del suo diritto a educarli secondo le proprie convinzioni

Bibliografia essenziale: ANNICCHINO, P., *Winning the battle by losing the war: the Lautsi case and the Holy Alliance between american conservative Evangelicals, the Russian Orthodox Church and the Vatican to reshape european identity*, in *Rel. Hum. Rights*, 2011, 6, pp. 213 ss.; BELGIORNO DE STEFANO, M. G., *Il crocifisso nelle aule scolastiche in Italia. Una condanna revocata, ma condizionata, della Corte Europea dei Diritti Umani*, in *St. Ch.*, marzo 2011; BETTETINI, A., *Il crocifisso nelle aule scolastiche: la legittimità di un simbolo che "dà a pensare"*, in *N. giur. civ. comm.*, 2011, 6, II, pp. 281 ss.; CALCAGNO, A., *The final word on the Lautsi case: the European Court of Human Rights opts for reasonableness*, in *Eur. inf.*, n. 138 (maggio 2011), pp. 10 s.; CARLASSARE, L., *Crocifisso: una sentenza per l'Europa «non laica»*, in *N. giur. civ. comm.*, 2011, II, pp. 291 ss.; CARTABIA, M., *La Corte del buon senso*, in *Suss.net.*, 21 marzo 2011; CASTELLANETA, M., *Cassazione e Grande Camera di Strasburgo concordi nel ritenere "innocua" l'affissione del crocifisso*, in *Guida dir.*, 2011, 14, pp. 12 ss.; CONFORTI, B., *Crocifisso nelle scuole, una sentenza che lascia perplessi*, in *Aff. int.*, 24 marzo 2011; FIORILLO, V., *La sentenza della Grande Camera sul crocifisso: il ritorno del margine di apprezzamento*, in *Quad. cost.*, 2011, 2, pp. 422 ss.; HERVIEU, N., *Droit à l'instruction et liberté de religion (art. 2 du Protocole n° 1 et art. 9 CEDH): Conventionalité de la présence des crucifix dans les salles de classe d'écoles publiques. L'affaire Lautsi c. Italie*, in *St. Ch.*, marzo 2011; LEONI, A., *L'"Affaire Lautsi c. Italie": la vicenda giudiziaria dell'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche*, in *St. Ch.*, aprile 2011; LUZZATTO, S., *La forza del simbolo. Il crocifisso e la religione prevalente* (intervista a cura di Andrea Fabozzi), in *Man.*, 20 marzo 2011; MANCINI, S., *La sentenza della Grande Camera sul crocifisso: è corretta solo l'opinione dissenziente*, in *Quad. cost.*, 2011, 2, pp. 425 ss.; EAD., *Lautsi II: la rivincita della tolleranza preferenzialista*, in *Forum Quad. cost.*, aprile 2011; MCGOLDRICK, D., *Religion in the european public square and in european public life – Crucifixes in the Classroom?*, in *Hum. R. Law Rev.*, 2011, 3, pp. 451 ss.; PALOMBINO, F. M., *La decisione della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso Lautsi: un uso incongruo della nozione di «simbolo passivo»*, in *Soc. it. Dir.int.*, 2011; PANARA, C., *Lautsi v. Italy: the display of religious symbols by the State*, in *Eur. Pub. Law*, 2011, 1, pp. 139 ss.; PERONI, L., *Lautsi v. Italy: possible implications for minority religious symbols*, in *Strasb. Obs.*, 31 marzo 2011; PINELLI, C., *Esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche e libertà di religione (Oss. a Corte europea dei diritti dell'uomo – Grande Chambre, Lautsi contro Italia, 18 marzo 2011)*, in *Oss. eur.*, 10 maggio 2011; PUPPINCK, G., *Il caso Lautsi contro l'Italia*, in *St. Ch.*, febbraio 2012; RINALDI, F., *"Il segno della croce". Il caso dell'affissione del crocifisso nella scuola di Abano Terme in Lautsi e altri c. Italia II ed il problema del "trapianto" della sentenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo nel nostro ordinamento*, in *A.I.C.*, 2012, 1; RONCHI, P., *Crucifixes, margin of appreciation and consensus: the Grand Chamber ruling in Lautsi v Italy*, in *Eccl. Law Journ.*, 2011, 3, pp. 287 ss.; SAPIENZA, R., *Ancora sulla questione del crocifisso nelle aule italiane*, in *Soc. it. Dir.int.*, 2011; SCERBO, A., *Simboli religiosi e laicità a partire dal caso Lautsi v. Italy*, in *St. Ch.*, novembre 2010; TOSCANO, M., *La sentenza Lautsi e altri c. Italia della Corte europea dei Diritti dell'Uomo*, in *St. Ch.*, ottobre 2011; TURCHI, V., *La pronuncia della Grande Chambre della Corte di Strasburgo sul caso Lautsi c. Italia: post nubila Phoebus*, in *St. Ch.*, ottobre 2011; VANONI, L. P., *La sentenza della Grande Camera sul crocifisso: è una sentenza corretta*, in *Quad. cost.*, 2011, 2, pp. 419 ss.; VARI, F., *Note su religione e sfera pubblica tra Costituzione italiana e Convenzione europea "dei diritti dell'uomo"*, in *St. Ch.*, marzo 2012; VENTURA, M., *Law and religion issues in Strasbourg and Luxembourg: the virtues of European Courts (conference paper)*, in *RW*, novembre 2011, pp. 17 ss.; ID., *La tradizione come diritto*, in *Corr. Sera*, 19 marzo 2011, p. 23; ZUCCA, L., *A comment on Lautsi*, in *EJILtalk*, marzo 2011; ID., *Lautsi – A commentary of the Grand Chamber decision*, in corso di pubblicazione in *Int. Journ. Const. Law*.

profilo dell'art. 9

– unanimità: non necessità di esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 14

Opinioni concorrenti: Rozakis, Vajić, Bonello, Power

Opinioni dissenzienti: Malinverni, Kalaydjieva

* * *

(*Omissis*)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

10. The first applicant and her two sons, Dataico and Sami Albertin, also applicants, were born in 1957, 1988 and 1990 respectively. They are resident in Italy. In the school year 2001-2002 Dataico and Sami attended the Istituto comprensivo statale Vittorino da Feltre, a State school in Abano Terme. A crucifix was fixed to the wall in each of the school's classrooms.

11. On 22 April 2002, during a meeting of the school's governors, the first applicant's husband raised the question of the presence of religious symbols in the classrooms, particularly mentioning crucifixes, and asked whether they ought to be removed. On 27 May 2002, by ten votes to two with one abstention, the school's governors decided to keep religious symbols in classrooms.

12. On 23 July 2002 the first applicant contested that decision in the Veneto Administrative Court, complaining of an infringement of the principle of secularism, relying in that connection on Articles 3 (principle of equality) and 19 (religious freedom) of the Italian Constitution and Article 9 of the Convention, and on the principle of the impartiality of public administrative authorities (Article 97 of the Constitution).

13. On 3 October 2002 the Minister of Education, Universities and Research adopted Directive no. 2666, instructing the competent services of his Ministry to take the necessary measures to see to it that school governors ensured the presence of crucifixes in classrooms (see paragraph 24 below).

On 30 October 2003 the Minister joined the proceedings brought by the first applicant. He argued that her application was ill-founded since the presence of crucifixes in the classrooms of publicly run schools was based on Article 118 of royal decree no. 965 of 30 April 1924 (internal regulations of middle schools) and Article 119 of royal decree no. 1297 of 26 April 1928 (approval of the general regulations governing primary education; see paragraph 19 below).

14. By a decision of 14 January 2004 the Administrative Court referred to the Constitutional Court the question of the constitutionality, with regard to the principle of the secular character of the State and Articles 2, 3, 7, 8, 19 and 20 of the Constitution, of Articles 159 and 190 of legislative decree no. 297 of 16 April 1994 (approving the single text bringing together the legislative provisions in force regarding education and schools), in their "specifications" resulting from Articles 118 and 119 of the above-mentioned royal decrees, and of Article 676 of the same legislative decree.

Articles 159 and 190 make municipalities responsible for purchasing and supplying the furniture of primary and middle schools. Article 119 of the 1928 decree specifies that each classroom must have a crucifix and Article 118 of the 1924 decree that each classroom must have a portrait of the king and a crucifix. Article 676 of legislative decree no. 297 stipulates that provisions not included in the single text remain in force, "with the exception of provisions contrary to or incompatible with the single text, which are repealed".

By a decision of 15 December 2004 (no. 389), the Constitutional Court declared the question as to constitutionality manifestly inadmissible, on the ground that it was in reality directed towards texts which, not having the status of law, but only that of regulations (the above-mentioned Articles 118 and 119), could not form the subject of a review of constitutionality.

15. On 17 March 2005 the Administrative Court dismissed the application. After ruling that Article 118 of the royal decree of 30 April 1924 and Article 119 of the royal decree of 26 April 1928 were still in force and emphasising that "the principle of the secular nature of the State [was] now part of the legal heritage of Europe and the western democracies", it held that the presence of crucifixes in State-school classrooms, regard being had to the meaning it should be understood to convey, did not offend against that principle. It took the view, in particular, that although the crucifix was undeniably a religious symbol, it was a symbol of Christianity in general rather than of Catholicism alone, so that it served as a point of reference for other creeds. It went on to say that the crucifix was a historical and cultural symbol, possessing on that account an "identity-linked value" for the Italian people, in that it "represent[ed] in a way the historical and cultural development characteristic of [Italy] and in general of the whole of

Europe, and [was] a good synthesis of that development". The Administrative Court further held that the crucifix should also be considered a symbol of a value system underpinning the Italian Constitution. It gave the following reasons:

"... 11.1. At this stage, the Court must observe, although it is aware that it is setting out along a rough and in places slippery path, that Christianity, and its older brother Judaism – at least since Moses and certainly in the Talmudic interpretation – have placed tolerance towards others and protection of human dignity at the centre of their faith.

Singularly, Christianity – for example through the well-known and often misunderstood "Render unto Caesar the things which are Caesar's, and unto ..." – through its strong emphasis placed on love for one's neighbour, and even more through the explicit predominance given to charity over faith itself, contains in substance those ideas of tolerance, equality and liberty which form the basis of the modern secular State, and of the Italian State in particular.

11.2 Looking beyond appearances makes it possible to discern a thread linking the Christian revolution of two thousand years ago to the affirmation in Europe of the right to liberty of the person and to the key elements in the Enlightenment (even though that movement, historically speaking, strongly opposed religion), namely the liberty and freedom of every person, the declaration of the rights of man, and ultimately the modern secular State. All the historic phenomena mentioned are based to a significant extent – though certainly not exclusively – on the Christian conception of the world. It has been observed – judiciously – that the rallying call "liberty, equality, fraternity" can easily be endorsed by a Christian, albeit with a clear emphasis on the third word.

In conclusion, it does not seem to be going too far to assert that, through the various twists and turns of European history, the secular nature of the modern State has been achieved at a high price, and was prompted in part, though of course not exclusively so, by a more or less conscious reference to the founding values of Christianity. That explains why in Europe and in Italy many jurists belonging to the Christian faith have featured among the strongest supporters of the secular State. ...

11.5 The link between Christianity and liberty implies a logical historical coherence which is not immediately obvious – like a river in a karst landscape which has only recently been explored, precisely because for most of its course it flows underground – partly because in the constantly changing relations between the States and Churches of Europe it is much easier to see the numerous attempts by the Churches to meddle in matters of State, and vice versa, just like the frequent occasions on which Christian ideals have been abandoned, though officially proclaimed, in the quest for power, or on which governments and religious authorities have clashed, sometimes violently.

11.6 Moreover, with the benefit of hindsight, it is easy to identify in the constant central core of Christian faith, despite the inquisition, despite anti-Semitism and despite the crusades, the principles of human dignity, tolerance and freedom, including religious freedom, and therefore, in the last analysis, the foundations of the secular State.

11.7 By studying history carefully, from a suitable distance, not from up close, we can clearly perceive an affinity between (but not the identity of) the "hard core" of Christianity, which, placing charity above everything else, including faith, emphasises the acceptance of difference, and the "hard core" of the republican Constitution, which, in a spirit of solidarity, attaches value to the freedom of all, and therefore constitutes the legal guarantee of respect for others. The harmony remains, even though around those cores – both centred on human dignity – there have been numerous accretions of extraneous elements with the passage of time, some of them so thick as to obscure the core, particularly the core of Christianity. ...

11.9 It can therefore be contended that in the present-day social reality the crucifix should be regarded not only as a symbol of a historical and cultural development, and therefore of the identity of our people, but also as a symbol of a value system: liberty, equality, human dignity and religious toleration, and accordingly also of the secular nature of the State – principles which underpin our Constitution.

In other words, the constitutional principles of freedom have many roots, which undeniably include Christianity, in its very essence. It would therefore be something of a paradox to exclude a Christian sign from a public institution in the name of secularism, one of whose distant sources is precisely the Christian religion.

12.1 This court is admittedly not unaware of the fact that, in the past, other values have been attributed to the symbol of the crucifix, such as, at the time of the Albertine Statute, the sign of Catholicism understood as the State religion, and therefore used to Christianise and consolidate power and authority.

The court is well aware, moreover, that it is still possible today to give various interpretations of the sign of the cross, and above all a strictly religious meaning referring to Christianity in general and Catholicism in particular. It is also aware that some pupils attending State schools might freely and legitimately attribute to the cross values which are different again, such as the sign of an unacceptable

preference for one religion in relation to others, or an infringement of individual freedom and accordingly of the secular nature of the State, or at the extreme limit a reference to temporal political control over a State religion, or the inquisition, or even a free catechism voucher tacitly distributed even to non-believers in an inappropriate place, or subliminal propaganda in favour of Christian creeds. Although all those points of view are respectable, they are ultimately irrelevant in the present case. ...

12.6 It must be emphasised that the symbol of the crucifix, thus understood, now possesses, through its references to the values of tolerance, a particular scope in consideration of the fact that at present Italian State schools are attended by numerous pupils from outside the European Union, to whom it is relatively important to transmit the principles of openness to diversity and the refusal of any form of fundamentalism – whether religious or secular – which permeate our system. Our era is marked by the ferment resulting from the meeting of different cultures with our own, and to prevent that meeting from turning into a collision it is indispensable to reaffirm our identity, even symbolically, especially as it is characterised precisely by the values of respect for the dignity of each human being and of universal solidarity. ...

13.2 In fact, religious symbols in general imply a logical exclusion mechanism, as the point of departure of any religious faith is precisely the belief in a superior entity, which is why its adherents, the faithful, see themselves by definition and by conviction as part of the truth. Consequently, and inevitably, the attitude of the believer, faced with someone who does not believe, and who is therefore implicitly opposed to the supreme being, is an attitude of exclusion. ...

13.3 The logical mechanism of exclusion of the unbeliever is inherent in any religious conviction, even if those concerned are not aware of it, the sole exception being Christianity – where it is properly understood, which of course has not always been and still is not always the case, not even thanks to those who call themselves Christian. In Christianity even the faith in an omniscient god is secondary in relation to charity, meaning respect for one's fellow human beings. It follows that the rejection of a non-Christian by a Christian implies a radical negation of Christianity itself, a substantive abjuration; but that is not true of other religious faiths, for which such an attitude amounts at most to the infringement of an important precept.

13.4 The cross, as the symbol of Christianity, can therefore not exclude anyone without denying itself; it even constitutes in a sense the universal sign of the acceptance of and respect for every human being as such, irrespective of any belief, religious or other, which he or she may hold. ...

14.1 It is hardly necessary to add that the sign of the cross in a classroom, when correctly understood, is not concerned with the freely held convictions of anyone, excludes no one and of course does not impose or prescribe anything, but merely implies, in the heart of the aims set for education and teaching in a publicly run school, a reflection – necessarily guided by the teaching staff – on Italian history and the common values of our society legally retranscribed in the Constitution, among which the secular nature of the State has pride of place. ...”

16. The first applicant appealed to the Consiglio di Stato (Supreme Administrative Court), which confirmed that the presence of crucifixes in State-school classrooms had its legal basis in Article 118 of the royal decree of 30 April 1924 and Article 119 of the royal decree of 26 April 1928 and, regard being had to the meaning that should be attached to it, was compatible with the principle of secularism. On that point it found in particular that in Italy the crucifix symbolised the religious origin of values (tolerance, mutual respect, valorisation of the person, affirmation of one's rights, consideration for one's freedom, the autonomy of one's moral conscience vis-à-vis authority, human solidarity and the refusal of any form of discrimination) which characterised Italian civilisation. In that sense, when displayed in classrooms, the crucifix could fulfil – even in a “secular” perspective distinct from the religious perspective to which it specifically referred – a highly educational symbolic function, irrespective of the religion professed by the pupils. The Consiglio di Stato held that the crucifix had to be seen as a symbol capable of reflecting the remarkable sources of the above-mentioned values, the values which defined secularism in the State's present legal order.

In its judgment (no. 556) dated 13 April 2006 the Consiglio di Stato gave the following reasoning:

“... the Constitutional Court has accepted on a number of occasions that secularism is a supreme principle of our constitutional order, capable of resolving certain questions of constitutional legitimacy (among numerous judgments, see those which concern the provisions relating to the compulsory nature of religious teaching in school or the jurisdiction of the courts over cases concerning the validity of marriages contracted according to canon law and recorded in the registers of marriages).

This is a principle which is not proclaimed in express terms in our Constitution, a principle which is rich with ideological resonances and has a history full of controversy, but one nevertheless which has a legal importance that can be deduced from the fundamental norms of our system. In reality the Court derives this principle specifically from Articles 2, 3, 7, 8, 19 and 20 of the Constitution.

The principle uses a linguistic symbol (“secularism”) which indicates in abridged form certain significant aspects of the above-mentioned provisions, the content of which established the operating conditions under which this symbol should be understood and function. If these specific operating conditions had not been established, the principle of “secularism” would remain confined to ideological conflicts and could be used only with difficulty in a legal framework.

In that framework, the operating conditions are of course determined by reference to the cultural traditions and the customs of each people, in so far as these traditions and customs are reflected in the legal order, and this differs from one nation to another. ...

In the context of this court and the problem placed before it, namely the legitimacy of displaying the crucifix in classrooms, on the part of the competent authorities acting pursuant to the regulations, what has to be done in practice is the simpler task of verifying whether that requirement does or does not infringe the content of the fundamental norms of our constitutional order, that give form and substance to the principle of “secularism” which now characterises the Italian State and to which the Constitutional Court has referred on a number of occasions.

Quite clearly, the crucifix is in itself a symbol that may have various meanings and serve various purposes, above all for the place in which it has been displayed.

In a place of worship the crucifix is properly and exclusively a “religious symbol”, since it is intended to foster respectful adherence to the founder of the Christian religion.

In a non-religious context like a school, used for the education of young people, the crucifix may still convey the above-mentioned values to believers, but for them and for non-believers its display is justified and possesses a non-discriminatory meaning from the religious point of view if it is capable of representing and evoking synthetically and in an immediately perceptible and foreseeable manner (like any symbol) values which are important for civil society, in particular the values which underpin and inspire our constitutional order, the foundation of our civil life. In that sense the crucifix can perform – even in a “secular” perspective distinct from the religious perspective specific to it – a highly educational symbolic function, irrespective of the religion professed by the pupils.

Now it is obvious that in Italy the crucifix is capable of expressing, symbolically of course, but appropriately, the religious origin of those values – tolerance, mutual respect, valorisation of the person, affirmation of one's rights, consideration for one's freedom, the autonomy of one's moral conscience vis-à-vis authority, human solidarity and the refusal of any form of discrimination – which characterise Italian civilisation.

Those values, which have pervaded traditions, a way of life, the culture of the Italian people, form the basis for and spring from the fundamental norms of our founding charter – contained in the “Fundamental Principles” and the first part – and especially from those which the Constitutional Court referred to and which delimit the form of secularism appropriate to the Italian State.

The reference, via the crucifix, to the religious origin of these values and their full and complete correspondence with Christian teachings accordingly makes plain the transcendent sources of the values concerned, without calling into question, rather indeed confirming the autonomy of the temporal power vis-à-vis the spiritual power (but not their opposition, implicit in an ideological interpretation of secularism which has no equivalent in the Constitution), and without taking anything away from their particular “secular” nature, adapted to the cultural context specific to the fundamental order of the Italian State and manifested by it. Those values are therefore experienced in civil society autonomously (and not contradictorily) in relation to religious society, so that they may be endorsed “secularly” by all, irrespective of adhesion to the creed which inspired and defended them.

As with any symbol, one can impose on or attribute to the crucifix various contrasting meanings; one can even deny its symbolic value and make it a simple trinket having artistic value at the most. However, a crucifix displayed in a classroom cannot be considered a trinket, a decorative feature, nor as an adjunct to worship. Rather, it should be seen as a symbol capable of reflecting the remarkable sources of the civil values referred to above, values which define secularism in the State's present legal order. ...”

II. DEVELOPMENT OF THE RELEVANT DOMESTIC LAW AND PRACTICE

17. The obligation to hang crucifixes in primary school classrooms was laid down in Article 140 of royal decree no. 4336 of 15 September 1860 of the Kingdom of Piedmont-Sardinia, promulgated in accordance with Law no. 3725 of 13 November 1859, which provided: “each school must without fail be equipped with ... a crucifix” (Article 140).

In 1861, the year which saw the birth of the Italian State, the 1848 Statute of the Kingdom of Piedmont-Sardinia became the Constitution of the Kingdom of Italy; it provided in particular: “the Roman Catholic Apostolic religion shall be the only religion of the State [and] other existing creeds shall be tolerated in conformity with the law”.

18. The capture of Rome by the Italian army on 20 September 1870, following which the city was annexed and proclaimed capital of the new Kingdom of Italy, caused a crisis in relations between the State and the Catholic Church. By Law no. 214 of 13 May 1871 the Italian State unilaterally regulated relations with the Church, granting the Pope a number of privileges for the orderly conduct of religious activity. According to the applicants, the display of crucifixes in schools fell little by little into disuse.

19. During the fascist period the State took a series of measures aimed at ensuring compliance with the obligation to display the crucifix in classrooms.

For instance, on 22 November 1922 the Ministry of Education sent out a circular (no. 68) with the following wording: "... in the last few years in many of the Kingdom's primary schools the image of Christ and the portrait of the King have been removed. That is a manifest and intolerable breach of the regulations and especially an attack on the dominant religion of the State and the unity of the Nation. We therefore order all municipal administrative authorities in the Kingdom to restore, to those schools which lack them, the two sacred symbols of the faith and the consciousness of nationhood."

On 30 April 1924 royal decree no. 965 of 30 April 1924 was adopted. This decree laid down the internal regulations governing middle schools (*ordinamento interno delle giunte e dei regi istituti di istruzione media*). Article 118 provided:

"Each school must have the national flag and each classroom must have a crucifix and a portrait of the King".

Article 119 of royal decree no. 1297 of 26 April 1928, approving the general regulations governing the provision of primary education (*approvazione del regolamento generale sui servizi dell'istruzione elementare*), provides that the crucifix must form part of the "necessary equipment and supplies in school classrooms".

20. The Lateran Pacts, signed on 11 February 1929, marked the "Conciliation" of the Italian State and the Catholic Church. Catholicism was confirmed as Italy's official religion, Article 1 of the Conciliation Treaty being worded as follows:

"Italy recognizes and reaffirms the principle established in the first Article of the Italian Constitution dated March 4 1848, according to which the Roman Catholic Apostolic religion is the only State religion."

21. In 1948 Italy adopted its republican Constitution, Article 7 of which provides: "The State and the Catholic Church, each in its own order, shall be independent and sovereign ... their relations shall be regulated by the Lateran Pacts [and] amendments to the Pacts accepted by both parties shall not require proceedings to revise the Constitution." Article 8 provides: "All religious creeds shall be equally free before the law ... religious creeds other than Catholicism shall have the right to organise in accordance with their own statutes, in so far as these are not incompatible with the Italian legal order [and] their relations with the State shall be determined by the law on the basis of agreements with their respective representatives".

22. The Protocol to the new concordat, of 18 February 1984, ratified by Law no. 121 of 25 March 1985, states that the principle laid down in the Lateran Pacts, that the Catholic religion is the only State religion, is no longer in force.

23. In a judgment of 12 April 1989 (no. 203), rendered in a case which raised the question of the non-compulsory nature of Catholic religious instruction in State schools, the Constitutional Court held that the principle of secularism was derived from the Constitution, ruling that it implied not that the State should be indifferent to religions but that it should guarantee the protection of the freedom of religion in a context of confessional and cultural pluralism.

Dealing in the present case with an application concerning the conformity of the presence of crucifixes in State-school classrooms with the principle of secularism, the Constitutional Court ruled that it did not have jurisdiction, since the texts which required the presence of the crucifix were only regulations (decision of 15 December 2004, no. 389; see paragraph 14 above). When called upon to examine this question, the Consiglio di Stato held that, regard being had to the meaning that should be attached to it, the presence of the crucifix in State-school classrooms was compatible with the principle of secularism (judgment of 13 February 2006, no. 556; see paragraph 16 above).

In a different case, the Court of Cassation had taken the contrary view to that of the Consiglio di Stato in the context of a prosecution for refusing to serve as a scrutineer in a polling station on the ground that a crucifix was displayed there. In its judgment of 1 March 2000 (no. 439), it held that the presence of the crucifix infringed the principles of secularism and the impartiality of the State, and the principle of the freedom of conscience of those who did not accept any allegiance to that symbol. It expressly rejected the argument that displaying the crucifix was justified in that it was the symbol of "an entire civilisation or the collective ethical conscience" and – here the Court of Cassation cited the terms used by the Consiglio di Stato in an opinion of 27 April 1988 (no. 63) – also symbolised "a universal value independent of any specific religious creed".

24. On 3 October 2002 the Minister of Education, Universities and Research issued the following instruction (no. 2666):

“... The Minister

... Considering that the presence of crucifixes in classrooms is founded on the provisions in force, that it offends neither against religious pluralism nor against the objectives of multicultural education of Italian schools and that it cannot be considered a limitation of the freedom of conscience guaranteed by the Constitution, since it does not refer to a specific creed but constitutes only an expression of Christian civilisation and culture, and that it therefore forms part of the universal heritage of mankind;

Having assessed, with respect for different allegiances, convictions and beliefs, the desirability of requiring all schools, within the limits of their own autonomy and by decision of their competent collegiate organs, to set aside part of their premises to be used, without any obligation and without any fixed hours being appointed, for contemplation and meditation by those members of the school community who so wish;

Issues the following instruction:

The Ministry's competent service ... shall take the necessary measures to see to it that:

1) school governors ensure the presence of crucifixes in classrooms;

2) all schools, within the limits of their own autonomy, and by decision of the members of their collegiate organs, set aside part of their premises to be used, without any obligation and without any fixed hours being appointed, for contemplation and meditation by those members of the school community who so wish ...”.

25. Articles 19, 33 and 34 of the Constitution are worded as follows:

Article 19

“Everyone is entitled to freely profess their religious beliefs in any form, individually or with others, and to promote them and celebrate rites in public or in private, provided that they are not offensive to public morality.”

Article 33

“The Republic guarantees the freedom of the arts and sciences, which may be freely taught.

The Republic lays down general rules for education and establishes State schools of all branches and grades. ...”

Article 34

“Schools are open to everyone.

Elementary education, given for at least eight years, is compulsory and free. ...”

III. OVERVIEW OF LAW AND PRACTICE IN THE MEMBER STATES OF THE COUNCIL OF EUROPE WITH REGARD TO THE PRESENCE OF RELIGIOUS SYMBOLS IN STATE SCHOOLS

26. In the great majority of member States of the Council of Europe the question of the presence of religious symbols in State schools is not governed by any specific regulations.

27. The presence of religious symbols in State schools is expressly forbidden only in a small number of member States: the former Yugoslav Republic of Macedonia, France (except in Alsace and the département of Moselle) and Georgia.

It is only expressly prescribed – in addition to Italy – in a few member States, namely: Austria, certain administrative regions of Germany (Länder) and Switzerland (communes), and Poland. Nevertheless, such symbols are found in the State schools of some member States where the question is not specifically regulated, such as Spain, Greece, Ireland, Malta, San Marino and Romania.

28. The question has been brought before the supreme courts of a number of member States.

In Switzerland the Federal Court has held a communal ordinance prescribing the presence of crucifixes in primary school classrooms to be incompatible with the requirements of confessional neutrality enshrined in the Federal Constitution, but without criticising such a presence in other parts of the school premises (26 September 1990; ATF 116 1a 252).

In Germany the Federal Constitutional Court has ruled that a similar Bavarian ordinance was contrary to the principle of the State's neutrality and difficult to reconcile with the freedom of religion of children who were not Catholics (16 May 1995; BVerfGE 93,1). The Bavarian parliament then issued a new ordinance maintaining the previous measure, but enabling parents to cite their religious or secular convictions in challenging the presence of crucifixes in the classrooms attended by their children and introducing a mechanism whereby, if necessary, a compromise or a personalised solution could be reached.

In Poland the Ombudsman referred to the Constitutional Court an ordinance of 14 April 1992 issued by the Minister of Education prescribing in particular the possibility of displaying crucifixes in State-school classrooms. The Constitutional Court ruled that the measure was compatible with the

freedom of conscience and religion and the principle of the separation of Church and State guaranteed by Article 82 of the Constitution, given that it did not make such display compulsory (20 April 1993; no. U 12/32).

In Romania the Supreme Court set aside a decision of the National Council for the Prevention of Discrimination of 21 November 2006 recommending to the Ministry of Education that it should regulate the question of the presence of religious symbols in publicly run educational establishments and, in particular, authorise the display of such symbols only during religious studies lessons or in rooms used for religious instruction. The Supreme Court held in particular that the decision to display such symbols in educational establishments should be a matter for the community formed by teachers, pupils and pupils' parents (11 June 2008; no. 2393).

In Spain the High Court of Justice of Castile and Leon, ruling in a case brought by an association militating in favour of secular schooling which had unsuccessfully requested the removal of religious symbols from schools, held that the schools concerned should remove them if they received an explicit request from the parents of a pupil (14 December 2009; no. 3250).

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 2 OF PROTOCOL No. 1 AND ARTICLE 9 OF THE CONVENTION

29. The applicants complained of the fact that crucifixes were affixed to the wall in the classrooms of the State school attended by the second and third applicants. They argued that this infringed the right to education, guaranteed by Article 2 of Protocol No. 1 in the following terms:

(Omissis)

A. The Chamber's judgment

30. In its judgment of 3 November 2009 the Chamber held that there had been a violation of Article 2 of Protocol No. 1 taken together with Article 9 of the Convention.

31. First of all, the Chamber derived from the principles relating to the interpretation of Article 2 of Protocol No. 1 established in the Court's case-law an obligation on the State to refrain from imposing beliefs, even indirectly, in places where persons were dependent on it or in places where they were particularly vulnerable, emphasising that the schooling of children was a particularly sensitive area in that respect.

The Court went on to say that among the plurality of meanings the crucifix might have the religious meaning was predominant. It accordingly considered that the compulsory and highly visible presence of crucifixes in classrooms was capable not only of clashing with the secular convictions of the first applicant, whose children attended at that time a State school, but also of being emotionally disturbing for pupils of non-Christian religions or those who professed no religion. On that last point, the Chamber emphasised that the "negative" freedom of religion was not limited to the absence of religious services or religious education: it extended to practices and symbols expressing, in particular or in general, a belief, a religion or atheism. It added that this "negative right" deserved special protection if it was the State which expressed a belief and dissenters were placed in a situation from which they could not extract themselves if not by making disproportionate efforts and sacrifices.

According to the Chamber, the State had a duty to uphold confessional neutrality in public education, where school attendance was compulsory regardless of religion, and which had to seek to inculcate in pupils the habit of critical thought. It observed in addition that it could not see how the display in State-school classrooms of a symbol that it was reasonable to associate with the majority religion in Italy could serve the educational pluralism which was essential for the preservation of "democratic society" within the Convention meaning of that term.

32. The Chamber concluded that "the compulsory display of a symbol of a particular faith in the exercise of public authority in relation to specific situations subject to governmental supervision, particularly in classrooms, restrict[ed] the right of parents to educate their children in conformity with their convictions and the right of schoolchildren to believe or not believe". The practice infringed those rights because "the restrictions [were] incompatible with the State's duty to respect neutrality in the exercise of public authority, particularly in the field of education" (§ 57 of the judgment).

B. Arguments of the parties

1. The Government

33. The Government did not raise an objection of inadmissibility.

34. They regretted that the Chamber had not had available to it a comparative law study of relations between the State and religions and on the question of the display of religious symbols in State schools. They asserted that the Chamber had thus deprived itself of an essential element, since such a study would have shown that there was no common approach in Europe in these fields, and would accordingly have led it to the finding that the member States had a particularly wide margin of appreciation; consequently, the Chamber, in its judgment, had failed to take that margin of appreciation into consideration, thus ignoring one fundamental aspect of the problem.

35. The Government also criticised the Chamber's judgment for deriving from the concept of confessional "neutrality" a principle excluding any relations between the State and a particular religion, whereas neutrality required the public administrative authorities to take all religions into account. The judgment was accordingly based on confusion between "neutrality" (an "inclusive concept") and "secularism" (an "exclusive concept"). Moreover, in the Government's view, neutrality meant that States should refrain from promoting not only a particular religion but also atheism, "secularism" on the State's part being no less problematic than proselytising by the State. The Chamber's judgment was thus based on a misunderstanding and amounted to favouring an irreligious or antireligious approach of which the applicant, as a member of the Union of atheists and rationalist agnostics, was asserted to be a militant supporter.

36. The Government went on to argue that it was necessary to take account of the fact that a single symbol could be interpreted differently from one person to another. That applied in particular to the sign of the cross, which could be perceived not only as a religious symbol, but also as a cultural and identity-linked symbol, the symbol of the principles and values which formed the basis of democracy and western civilisation; it appeared, for instance, on the flags of a number of European countries. Whatever the evocative power of an "image" might be, in the Government's view, it was a "passive symbol", whose impact on individuals was not comparable with the impact of "active conduct", and no one had asserted in the present case that the content of the teaching provided in Italy was influenced by the presence of crucifixes in classrooms.

That presence was the expression of a "national particularity", characterised notably by close relations between the State, the people and Catholicism attributable to the historical, cultural and territorial development of Italy and to a deeply rooted and long-standing attachment to the values of Catholicism. Keeping crucifixes in schools was therefore a matter of preserving a centuries-old tradition. The Government argued that the right of parents to respect for their "family culture" ought not to infringe the community's right to transmit its culture or the right of children to discover it. Moreover, by contenting itself with a "potential risk" of emotional disturbance in finding a breach of the rights to education and freedom of thought, conscience and religion, the Chamber had considerably widened the scope of those provisions.

37. Referring in particular to the *Otto-Preminger-Institut v. Austria* judgment of 20 September 1994 (Series A no. 295-A), the Government contended that, although account should be taken of the fact that the Catholic religion was that of a large majority of Italians, this was not in order to make that fact into an aggravating circumstance, as the Chamber had done. On the contrary, the Court should acknowledge and protect national traditions and the prevailing popular feeling, and leave each State to maintain a balance between opposing interests. Moreover, it was the Court's case-law that school curricula or provisions establishing the preponderance of the majority religion did not in themselves point to undue influence on the part of the State or attempted indoctrination, and that the Court should respect constitutional traditions and principles relating to relations between the State and religions – including in the present case the particular approach to secularism which prevailed in Italy – and take into account the context of each State.

38. Considering in addition that the second sentence of Article 2 of Protocol No. 1 was applicable only to school curricula, the Government criticised the Chamber's judgment for the finding of a violation without any indication of how the mere presence of a crucifix in the classrooms where the first applicant's children were taught was capable of substantially reducing her ability to bring them up in conformity with her convictions, the only reason given being that pupils would feel that they were being educated in a school environment marked by a particular religion. That reason was erroneous when judged by the yardstick of the Court's case-law, from which it could be seen in particular, firstly that the Convention did not prevent member States from having a State religion, or from showing a preference for a particular religion, or from providing pupils with more extensive religious teaching in relation to the dominant religion, and secondly that account had to be taken of the fact that the educational influence of parents was much greater than the school's.

39. In the Government's view, the presence of crucifixes in classrooms made a legitimate contribution to enabling children to understand the national community in which they were expected to integrate. An "environmental influence" was all the more improbable because children in Italy received an education which helped them to develop a critical outlook on the question of religion, in a dispassionate atmosphere from which any form of proselytising was excluded. Moreover, Italy had opted for a benevolent approach to minority religions in the school environment: Italian law currently conferred the right to wear Islamic headscarves and other apparel or symbols with a religious connotation; the beginning and end of Ramadan were often celebrated in schools; religious instruction was permitted for all recognised creeds; and the needs of pupils belonging to minority faiths were taken into account, with Jewish pupils, for example, being entitled not to sit examinations on Saturdays.

40. Lastly, the Government emphasised the need to take into account the right of parents who wanted crucifixes to be kept in classrooms. That was the wish of the majority in Italy and was also the wish democratically expressed in the present case by almost all the members of the school's governing body. Removing crucifixes from classrooms in such circumstances would amount to "abuse of a minority position" and would be in contradiction with the State's duty to help individuals satisfy their religious needs.

2. *The applicants*

41. The applicants submitted that the display of crucifixes in the classrooms of the State school attended by the second and third applicants constituted an illegitimate interference with their right to the freedom of thought and conscience and infringed the principle of educational pluralism in that it was the expression of the State's preference for a particular religion in a place where conscience was formed. By expressing that preference the State was also disregarding its obligation to give special protection to minors against any form of propaganda or indoctrination. Moreover, according to the applicants, since the educational environment was thus marked by a symbol of the dominant religion, the display of the crucifix which they complained of infringed the second and third applicants' right to receive an open and pluralistic education aimed at the development of a capacity for critical judgement. Lastly, as the first applicant was in favour of secularism, it infringed her right to have her children educated in conformity with her own philosophical convictions.

42. The applicants argued that the crucifix was without a shadow of a doubt a religious symbol and trying to attribute a cultural value to it savoured of an attempt to maintain a hopeless last-ditch defence. Nor did anything in the Italian legal system justify the assertion that it was a symbol of national identity: according to the Constitution, it was the flag which symbolised that identity.

Moreover, as the German Federal Constitutional Court had pointed out in its judgment of 16 May 1995 (see paragraph 28 above), giving the crucifix a profane meaning would move it away from its original meaning and help divest it of its sacred nature. As to the assertion that it was merely a "passive symbol", this ignored the fact that like all symbols – and more than all others – it gave material form to a cognitive, intuitive and emotional reality which went beyond the immediately perceptible. The German Federal Constitutional Court had, moreover, made that finding, holding in the judgment cited above that the presence of crucifixes in classrooms had an evocative character in that it represented the content of the faith it symbolised and served as "publicity material" for it. Lastly, the applicants pointed out that in the *Dahlab v. Switzerland* decision of 15 February 2001 (no. 42393/98, ECHR 2001-V), the Court had noted the particular power that religious symbols exerted in the school environment.

43. The applicants contended that every democratic State had a duty to guarantee the freedom of conscience, pluralism, equal treatment of beliefs and the secular nature of institutions. The principle of secularism required above all neutrality on the part of the State, which should keep out of the religious sphere and adopt the same attitude with regard to all religious currents. In other words, neutrality obliged the State to establish a neutral space within which everyone could freely live according to his own beliefs. By imposing religious symbols, namely crucifixes, in classrooms, the Italian State was doing the opposite.

44. The approach advocated by the applicants was thus clearly distinct from State atheism, which amounted to denying the freedom of religion by imposing a secular viewpoint in an authoritarian manner. Seen in terms of the State's impartiality and neutrality, secularism was on the contrary a means of securing the religious and philosophical freedom of conscience of all.

45. The applicants further contended that it was essential to give special protection to minority beliefs and convictions, in order to preserve those who held them from a "despotism of the majority", and that too was a reason for removing crucifixes from classrooms.

46. In conclusion, the applicants argued that although, as the Government maintained, removing crucifixes from State-school classrooms would take away part of Italian cultural identity, keeping them

there was incompatible with the foundations of western political thought, the principles of the liberal State and a pluralist, open democracy, and respect for the individual rights and freedoms enshrined in the Italian Constitution and the Convention.

C. Submissions of the third-party interveners

1. The Governments of Armenia, Bulgaria, Cyprus, the Russian Federation, Greece, Lithuania, Malta and the Republic of San Marino

47. In their joint observations submitted at the hearing, the Governments of Armenia, Bulgaria, Cyprus, the Russian Federation, Greece, Lithuania, Malta and the Republic of San Marino indicated that in their view the Chamber's reasoning had been based on a misunderstanding of the concept of "neutrality", which the Chamber had confused with "secularism". They pointed out that there was a huge diversity of Church-State arrangements in Europe and that more than half the population of Europe lived in non-secular States. They added that State symbols inevitably had a place in state education and that many of these had a religious origin, the Cross – which was both a national and a religious symbol – being the most visible example. In their view, in non-secular European States the presence of religious symbols in the public space was widely tolerated by the secular population as part of national identity. States should not have to divest themselves of part of their cultural identity simply because that identity was of religious origin. The position adopted by the Chamber was not an expression of the pluralism manifest in the Convention system, but an expression of the values of a secular State. To extend it to the whole of Europe would represent the "Americanisation" of Europe in that a single and unique rule and a rigid separation of Church and State would be binding on everyone.

In their submission, favouring secularism was a political position that, whilst respectable, was not neutral. Accordingly, in the educational sphere a State that supported the secular as opposed to the religious was not being neutral. Similarly, removing crucifixes from classrooms where they had always been would not be devoid of educational consequences. In reality, whether the State opted to allow or prohibit the presence of crucifixes in classrooms, the important factor was the degree to which the curriculum contextualised and taught children tolerance and pluralism.

The intervening Governments acknowledged that there might be circumstances where the arrangements by the State were unacceptable. The burden of proof should remain on the individual, however, and the Court should intervene only in extreme cases.

2. The Government of the Principality of Monaco

48. The intervening Government declared that they shared the viewpoint of the respondent Government according to which the crucifix was a "passive symbol" that was found on the coats of arms and flags of many States and in the instant case reflected a national identity rooted in history. Furthermore, being indivisible, the principle of State neutrality required the authorities to refrain from imposing a religious symbol where there had never been one and from withdrawing one that had always been there.

3. The Government of Romania

49. The intervening Government submitted that the Chamber had taken insufficient account of the wide margin of appreciation available to the Contracting States where sensitive issues were involved and that there was no European-wide consensus. They pointed out that the Court's case-law recognised in particular that the States enjoyed a wide margin of appreciation regarding the wearing of religious symbols in State schools; in their submission, the same should apply to the display of religious symbols in such schools. They also pointed out that the Chamber judgment had been based on the premise that the display of religious symbols in State schools breached Article 9 of the Convention and Article 2 of Protocol No. 1, which conflicted with the principle of neutrality because, where applicable, Contracting States were compelled to intervene with a view to removing those symbols. In their view, that principle was better served where decisions of this type were taken jointly by teachers, pupils and parents. In any event, as it was not associated with particular religious obligations, the presence of the crucifix in classrooms did not sufficiently affect the religious feelings of those concerned for there to be a violation of the aforementioned provisions.

4. The non-governmental organisation Greek Helsinki Monitor

50. According to the intervening organisation, the crucifix could not be perceived as anything other than a religious symbol, so that displaying it in State-school classrooms could be seen as an institutional message advocating a particular religion. It pointed out that in the case of *Folgerø* the Court had held that the participation of pupils in religious activities could in fact influence them, and considered

that the same was true where they were taught in classrooms where a religious symbol was displayed. It also drew the Court's attention to the fact that children or parents who were bothered by this might refrain from protesting for fear of reprisals.

5. The non-governmental organisation Associazione nazionale del libero Pensiero

51. The intervening organisation, which considered that the presence of religious symbols in State-school classrooms was incompatible with Article 9 of the Convention and Article 2 of Protocol No. 1, submitted that the restrictions imposed on the applicants' rights were not "prescribed by law" within the meaning of the Court's case-law. It pointed out in that connection that displaying the crucifix in State-school classrooms was prescribed not by law but by regulations adopted during the fascist era. It added that those regulations had in any event been implicitly repealed by the Constitution of 1947 and the Law of 1985 ratifying the agreements amending the Lateran Pacts of 1929. It pointed out that the Criminal Division of the Court of Cassation had ruled accordingly in a judgment of 1 March 2000 (no. 4273) in a similar case relating to crucifixes displayed in polling stations and that it had confirmed that approach in a judgment of 17 February 2009 concerning crucifixes displayed in courtrooms (without, however, ruling on the merits). There was therefore a conflict of case-law between the Consiglio di Stato – which, on the contrary, held that the relevant regulations were applicable – and the Court of Cassation that affected the principle of legal security, which was the pillar of a State governed by the rule of law. As the Constitutional Court had declined jurisdiction, there was no mechanism in Italy whereby this conflict could be resolved.

6. The non-governmental organisation European Centre for Law and Justice

52. The intervening organisation submitted that the Chamber had wrongly addressed the question raised by the case, which was whether the Convention rights invoked by the first applicant had been violated merely on account of the presence of the crucifix in classrooms. Its view was that they had not. Firstly, the "personal convictions" of the first applicant's children had not been violated because they had neither been compelled to act against their conscience nor prevented from acting according to their conscience. Secondly, their "innermost convictions" and the first applicant's right to ensure their education in conformity with her own philosophical convictions had not been violated because her children had neither been forced to believe nor prevented from not believing. They had not been indoctrinated; nor had they been the subject of misplaced proselytism. The intervening organisation submitted that the Chamber had been mistaken in holding that a State's decision to display crucifixes in classrooms was contrary to the Convention (which was not the question that had been submitted to it). In doing so, the Chamber had created "a new obligation relating not to the first applicant's rights, but to the nature of the "educational environment". In the intervening organisation's submission, it was because it had been unable to establish that the first applicant's children's "innermost or personal convictions" had been violated on account of the presence of the crucifix in the classrooms that the Chamber had created a new obligation to ensure that the educational environment was entirely secular, thus exceeding the scope of the application and the limits of its jurisdiction.

7. The non-governmental organisation Eurojuris

53. The intervening organisation agreed with the Chamber's conclusions. After reiterating the relevant provisions of Italian positive law – and underscoring the constitutional value of the principle of secularism – it referred to the principle established in the Court's case-law to the effect that school should not be a place for proselytism or preaching. It also referred to cases in which the Court had examined the question of the wearing of Islamic veils in educational establishments. It went on to point out that the presence of crucifixes in Italian State-school classrooms had been prescribed not by law but by regulations inherited from the fascist era which reflected a confessional conception of the State today that was incompatible with the principle of secularism laid down in positive constitutional law. It firmly rejected the reasoning of the Italian Administrative Court, according to which prescribing the presence of crucifixes in State-school classrooms was still compatible with that principle because they symbolised secular values. In its submission, it was a religious symbol with which non-Christians did not identify. Moreover, by obliging schools to display it in State-school classrooms the State conferred a particular dimension on a given religion, to the detriment of pluralism.

8. The non-governmental organisations International Commission of Jurists, Interights and Human Rights Watch

54. The intervening organisations submitted that the compulsory display of religious symbols such as the crucifix in State-school classrooms was incompatible with the principle of neutrality and the rights guaranteed to pupils and their parents under Article 9 of the Convention and Article 2 of Protocol No. 1.

In their submission, educational pluralism was an established principle, upheld not only in the Court's case-law but also in the case-law of a number of supreme courts and in various international instruments. Furthermore, the Court's case-law supported a duty of State neutrality and impartiality as among religious beliefs in the provision of public services, including education. They pointed out that this principle of impartiality was recognised not only by the Italian, Spanish and German Constitutional Courts but also, in particular, by the French Conseil d'Etat and the Swiss Federal Court. They added that, as several supreme courts had held, State neutrality as among religious beliefs was particularly important in the classroom because, school being compulsory, children were vulnerable to indoctrination at school. They went on to reiterate the Court's finding that, although the Convention did not prevent States from imparting through teaching or education information or knowledge of a religious or philosophical kind, they had to ensure that this was done in an objective, critical and pluralistic manner, and free of any indoctrination. They stressed that the same applied to all functions carried out in the area of education and teaching, including the organisation of the school environment.

9. The non-governmental organisations Zentralkomitee der deutschen Katholiken, Semaines sociales de France and Associazioni cristiane lavoratori italiani

55. The intervening organisations stated that they agreed with the Chamber that, whilst the crucifix had a plural meaning, it was primarily the central symbol of Christianity. They added, however, that they disagreed with its conclusion, and found it difficult to understand how the presence of crucifixes in classrooms could be “emotionally disturbing” for some pupils or hinder the development of their critical thinking. In their submission, that presence alone could not be equated with a religious or philosophical message; it should rather be interpreted as a passive way of conveying basic moral values. The question accordingly had to be regarded as one that fell within the competence of the State when deciding on the curriculum in schools; parents had to accept that certain aspects of State-school education could not be entirely in keeping with their convictions. They added that a State's decision to display crucifixes in State-school classrooms did not mean that it pursued an aim of indoctrination prohibited by Article 2 of Protocol No. 1. They maintained that a balance had to be found in the present case between the rights and interests of believers and non-believers, between the fundamental rights of individuals and the legitimate interests of society, and between the formulation of standards relating to fundamental rights and maintaining the diversity existing in Europe. In their submission, the Court should leave a wide margin of appreciation to the States in this area because the organisation of the relationship between the State and religion varied from one country to another and – in particular regarding the place of religion in State schools – was deeply rooted in the history, tradition and culture of a country.

10. Thirty-three members of the European Parliament acting collectively

56. The interveners pointed out that the Court was not a constitutional court and had to respect the principle of subsidiarity and recognise a particularly broad margin of appreciation in favour of Contracting States not only regarding the relationship between the State and religion but also where they carried out their functions in the area of education and teaching. In their view, by taking a decision whose effect would be to make it compulsory to remove religious symbols from State schools, the Grand Chamber would be sending a radical ideological message. They added that it was clear from the Court's case-law that a State which, for reasons deriving from its history or its tradition, showed a preference for a particular religion did not exceed that margin. Accordingly, in their opinion, the display of crucifixes in public buildings did not conflict with the Convention, and the presence of religious symbols in the public space should not be seen as a form of indoctrination but the expression of a cultural unity and identity. They added that in this specific context religious symbols had a secular dimension and should therefore not be removed.

D. The Court's assessment

57. In the first place, the Court observes that the only question before it concerns the compatibility, in the light of the circumstances of the case, of the presence of crucifixes in Italian State-school classrooms with the requirements of Article 2 of Protocol No. 1 and Article 9 of the Convention.

Thus it is not required in this case to examine the question of the presence of crucifixes in places other than State schools. Nor is it for the Court to rule on the compatibility of the presence of crucifixes in State-school classrooms with the principle of secularism as enshrined in Italian law.

58. Secondly, the Court emphasises that the supporters of secularism are able to lay claim to views attaining the “level of cogency, seriousness, cohesion and importance” required for them to be considered “convictions” within the meaning of Articles 9 of the Convention and 2 of Protocol No. 1 (see *Campbell and Cosans v. the United Kingdom*, 25 February 1982, § 36, Series A no. 48). More precisely, their views

must be regarded as “philosophical convictions”, within the meaning of the second sentence of Article 2 of Protocol No. 1, given that they are worthy of “respect 'in a democratic society”, are not incompatible with human dignity and do not conflict with the fundamental right of the child to education (ibid.).

1. The case of the first applicant

a. General principles

59. The Court reiterates that in the area of education and teaching Article 2 of Protocol No. 1 is in principle the *lex specialis* in relation to Article 9 of the Convention. That is so at least where, as in the present case, the dispute concerns the obligation laid on Contracting States by the second sentence of Article 2 to respect, when exercising the functions they assume in that area, the right of parents to ensure such education and teaching in conformity with their own religious and philosophical convictions (see *Folgerø and Others v. Norway* [GC], no. 15472/02, § 84, ECHR 2007-VIII, § 84).

The complaint in question should therefore be examined mainly from the standpoint of the second sentence of Article 2 of Protocol No. 1 (see also *Appel-Irrgang and Others v. Germany* (dec.), no. 45216/07, ECHR 2009-...).

60. Nevertheless, that provision should be read in the light not only of the first sentence of the same Article, but also, in particular, of Article 9 of the Convention (see, for example, *Folgerø*, cited above, § 84), which guarantees freedom of thought, conscience and religion, including the freedom not to belong to a religion, and which imposes on Contracting States a “duty of neutrality and impartiality”.

In that connection, it should be pointed out that States have responsibility for ensuring, neutrally and impartially, the exercise of various religions, faiths and beliefs. Their role is to help maintain public order, religious harmony and tolerance in a democratic society, particularly between opposing groups (see, for example, *Leyla Şahin v. Turkey* [GC], no. 44774/98, § 107, ECHR 2005-XI). That concerns both relations between believers and non-believers and relations between the adherents of various religions, faiths and beliefs.

61. The word “respect” in Article 2 of Protocol No. 1 means more than “acknowledge” or “take into account”; in addition to a primarily negative undertaking, it implies some positive obligation on the part of the State (see *Campbell and Cosans*, cited above, § 37).

Nevertheless, the requirements of the notion of “respect”, which appears also in Article 8 of the Convention, vary considerably from case to case, given the diversity of the practices followed and the situations obtaining in the Contracting States. As a result, the Contracting States enjoy a wide margin of appreciation in determining the steps to be taken to ensure compliance with the Convention with due regard to the needs and resources of the community and of individuals. In the context of Article 2 of Protocol No. 1 that concept implies in particular that this provision cannot be interpreted to mean that parents can require the State to provide a particular form of teaching (see *Bulski v. Poland* (dec.), nos. 46254/99 and 31888/02).

62. The Court would also refer to its case-law on the place of religion in the school curriculum (see essentially *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark*, 7 December 1976, §§ 50-53, Series A no. 23; *Folgerø*, cited above, § 84; and *Hasan and Eylem Zengin v. Turkey*, no. 1448/04, §§ 51 and 52, ECHR 2007-XI).

According to those authorities, the setting and planning of the curriculum fall within the competence of the Contracting States. In principle it is not for the Court to rule on such questions, as the solutions may legitimately vary according to the country and the era.

In particular, the second sentence of Article 2 of Protocol No. 1 does not prevent States from imparting through teaching or education information or knowledge of a directly or indirectly religious or philosophical kind. It does not even permit parents to object to the integration of such teaching or education in the school curriculum.

On the other hand, as its aim is to safeguard the possibility of pluralism in education, it requires the State, in exercising its functions with regard to education and teaching, to take care that information or knowledge included in the curriculum is conveyed in an objective, critical and pluralistic manner, enabling pupils to develop a critical mind particularly with regard to religion in a calm atmosphere free of any proselytism. The State is forbidden to pursue an aim of indoctrination that might be considered as not respecting parents' religious and philosophical convictions. That is the limit that the States must not exceed (see judgments cited above in this paragraph, §§ 53, 84 (h) and 52 respectively).

b. Assessment of the facts of the case in the light of the above principles

63. The Court does not accept the Government's argument that the obligation laid on Contracting States by the second sentence of Article 2 of Protocol No. 1 concerns only the content of school curricula, so that the question of the presence of crucifixes in State-school classrooms would fall outside its scope.

It is true that a number of cases in which the Court has examined this provision concerned the content and implementation of the school curriculum. Nevertheless, as the Court has already emphasised, the obligation on Contracting States to respect the religious and philosophical convictions of parents does not apply only to the content of teaching and the way it is provided; it binds them “in the exercise” of all the “functions” – in the terms of the second sentence of Article 2 of Protocol No. 1 – which they assume in relation to education and teaching (see essentially *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen*, cited above, § 50; *Valsamis v. Greece*, 18 December 1996, § 27, Reports of Judgments and Decisions 1996-VI; *Hasan and Eylem Zengin*, cited above, § 49; and *Folgerø*, cited above, § 84). That includes without any doubt the organisation of the school environment where domestic law attributes that function to the public authorities.

It is in that context that the presence of crucifixes in Italian State-school classrooms is to be placed (see Article 118 of royal decree no. 965 of 30 April 1924, Article 119 of royal decree no. 1297 of 26 April 1928 and Articles 159 and 190 of legislative decree no. 297 of 16 April 1994 – paragraphs 14 and 19 above).

64. In general, the Court considers that where the organisation of the school environment is a matter for the public authorities, that task must be seen as a function assumed by the State in relation to education and teaching, within the meaning of the second sentence of Article 2 of Protocol No. 1.

65. It follows that the decision whether crucifixes should be present in State-school classrooms forms part of the functions assumed by the respondent State in relation to education and teaching and, accordingly, falls within the scope of the second sentence of Article 2 of Protocol No. 1. That makes it an area in which the State's obligation to respect the right of parents to ensure the education and teaching of their children in conformity with their own religious and philosophical convictions comes into play.

66. The Court further considers that the crucifix is above all a religious symbol. The domestic courts came to the same conclusion and in any event the Government have not contested this. The question whether the crucifix is charged with any other meaning beyond its religious symbolism is not decisive at this stage of the Court's reasoning.

There is no evidence before the Court that the display of a religious symbol on classroom walls may have an influence on pupils and so it cannot reasonably be asserted that it does or does not have an effect on young persons whose convictions are still in the process of being formed.

However, it is understandable that the first applicant might see in the display of crucifixes in the classrooms of the State school formerly attended by her children a lack of respect on the State's part for her right to ensure their education and teaching in conformity with her own philosophical convictions. Be that as it may, the applicant's subjective perception is not in itself sufficient to establish a breach of Article 2 of Protocol No. 1.

67. The Government, for their part, explained that the presence of crucifixes in State-school classrooms, being the result of Italy's historical development, a fact which gave it not only a religious connotation but also an identity-linked one, now corresponded to a tradition which they considered it important to perpetuate. They added that, beyond its religious meaning, the crucifix symbolised the principles and values which formed the foundation of democracy and western civilisation, and that its presence in classrooms was justifiable on that account.

68. The Court takes the view that the decision whether or not to perpetuate a tradition falls in principle within the margin of appreciation of the respondent State. The Court must moreover take into account the fact that Europe is marked by a great diversity between the States of which it is composed, particularly in the sphere of cultural and historical development. It emphasises, however, that the reference to a tradition cannot relieve a Contracting State of its obligation to respect the rights and freedoms enshrined in the Convention and its Protocols.

As regards the Government's opinion on the meaning of the crucifix, the Court notes that the Consiglio di Stato and the Court of Cassation have diverging views in that regard and that the Constitutional Court has not given a ruling (see paragraphs 16 and 23 above). It is not for the Court to take a position regarding a domestic debate among domestic courts.

69. The fact remains that the Contracting States enjoy a margin of appreciation in their efforts to reconcile exercise of the functions they assume in relation to education and teaching with respect for the right of parents to ensure such education and teaching in conformity with their own religious and philosophical convictions (see paragraphs 61-62 above).

That applies to organisation of the school environment and to the setting and planning of the curriculum (as the Court has already pointed out: see essentially the judgments cited above in the cases of *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen*, §§ 50-53; *Folgerø*, § 84; and *Zengin*, §§ 51-52; paragraph 62 above). The Court therefore has a duty in principle to respect the Contracting States' decisions in these matters, including the place they accord to religion, provided that those decisions do not lead to a form of indoctrination (*ibid.*).

70. The Court concludes in the present case that the decision whether crucifixes should be present in State-school classrooms is, in principle, a matter falling within the margin of appreciation of the respondent State. Moreover, the fact that there is no European consensus on the question of the presence of religious symbols in State schools (see paragraphs 26-28 above) speaks in favour of that approach.

This margin of appreciation, however, goes hand in hand with European supervision (see, for example, *mutatis mutandis*, *Leyla Şahin*, cited above, § 110), the Court's task in the present case being to determine whether the limit mentioned in paragraph 69 above has been exceeded.

71. In that connection, it is true that by prescribing the presence of crucifixes in State-school classrooms – a sign which, whether or not it is accorded in addition a secular symbolic value, undoubtedly refers to Christianity – the regulations confer on the country's majority religion preponderant visibility in the school environment.

That is not in itself sufficient, however, to denote a process of indoctrination on the respondent State's part and establish a breach of the requirements of Article 2 of Protocol No. 1.

The Court refers on this point, *mutatis mutandis*, to the previously cited *Folgerø* and *Zengin* judgments. In the *Folgerø* case, in which it was called upon to examine the content of “Christianity, religion and philosophy” (KRL) lessons, it found that the fact that the syllabus gave a larger share to knowledge of the Christian religion than to that of other religions and philosophies could not in itself be viewed as a departure from the principles of pluralism and objectivity amounting to indoctrination. It explained that in view of the place occupied by Christianity in the history and tradition of the respondent State – Norway – this question had to be regarded as falling within the margin of appreciation left to it in planning and setting the curriculum (see *Folgerø*, cited above, § 89). It reached a similar conclusion in the context of “religious culture and ethics” classes in Turkish schools, where the syllabus gave greater prominence to knowledge of Islam on the ground that, notwithstanding the State's secular nature, Islam was the majority religion practised in Turkey (see *Zengin*, cited above, § 63).

72. Furthermore, a crucifix on a wall is an essentially passive symbol and this point is of importance in the Court's view, particularly having regard to the principle of neutrality (see paragraph 60 above). It cannot be deemed to have an influence on pupils comparable to that of didactic speech or participation in religious activities (see on these points *Folgerø* and *Zengin*, cited above, § 94 and § 64 respectively).

73. The Court observes that, in its judgment of 3 November 2009, the Chamber agreed with the submission that the display of crucifixes in classrooms would have a significant impact on the second and third applicants, aged eleven and thirteen at the time. The Chamber found that, in the context of public education, crucifixes, which it was impossible not to notice in classrooms, were necessarily perceived as an integral part of the school environment and could therefore be considered “powerful external symbols” within the meaning of the decision in *Dahlab*, cited above (see §§ 54 and 55 of the judgment).

The Grand Chamber does not agree with that approach. It considers that that decision cannot serve as a basis in this case because the facts of the two cases are entirely different.

It points out that the case of *Dahlab* concerned the measure prohibiting the applicant from wearing the Islamic headscarf while teaching, which was intended to protect the religious beliefs of the pupils and their parents and to apply the principle of denominational neutrality in schools enshrined in domestic law. After observing that the authorities had duly weighed the competing interests involved, the Court held, having regard above all to the tender age of the children for whom the applicant was responsible, that the authorities had not exceeded their margin of appreciation.

74. Moreover, the effects of the greater visibility which the presence of the crucifix gives to Christianity in schools needs to be further placed in perspective by consideration of the following points. Firstly, the presence of crucifixes is not associated with compulsory teaching about Christianity (see the comparative-law information set out in *Zengin*, cited above, § 33). Secondly, according to the indications provided by the Government, Italy opens up the school environment in parallel to other religions. The Government indicated in this connection that it was not forbidden for pupils to wear Islamic headscarves or other symbols or apparel having a religious connotation; alternative arrangements were possible to help schooling fit in with non-majority religious practices; the beginning and end of Ramadan were “often celebrated” in schools; and optional religious education could be organised in schools for “all recognised religious creeds” (see paragraph 39 above). Moreover, there was nothing to suggest that the authorities were intolerant of pupils who believed in other religions, were non-believers or who held non-religious philosophical convictions.

In addition, the applicants did not assert that the presence of the crucifix in classrooms had encouraged the development of teaching practices with a proselytising tendency, or claim that the second and third applicants had ever experienced a tendentious reference to that presence by a teacher in the exercise of his or her functions.

75. Lastly, the Court notes that the first applicant retained in full her right as a parent to enlighten and advise her children, to exercise in their regard her natural functions as educator and to guide them on a path in line with her own philosophical convictions (see, in particular, Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen and Valsamis, cited above, §§ 54 and 31 respectively).

76. It follows from the foregoing that, in deciding to keep crucifixes in the classrooms of the State school attended by the first applicant's children, the authorities acted within the limits of the margin of appreciation left to the respondent State in the context of its obligation to respect, in the exercise of the functions it assumes in relation to education and teaching, the right of parents to ensure such education and teaching in conformity with their own religious and philosophical convictions.

77. The Court accordingly concludes that there has been no violation of Article 2 of Protocol No. 1 in respect of the first applicant. It further considers that no separate issue arises under Article 9 of the Convention.

2. The case of the second and third applicants

78. The Court considers that, when read as it should be in the light of Article 9 of the Convention and the second sentence of Article 2 of Protocol No. 1, the first sentence of that provision guarantees schoolchildren the right to education in a form which respects their right to believe or not to believe. It therefore understands why pupils who are in favour of secularism may see in the presence of crucifixes in the classrooms of the State school they attend an infringement of the rights they derive from those provisions.

However, it considers, for the reasons given in connection with its examination of the first applicant's case, that there has been no violation of Article 2 of Protocol No. 1 in respect of the second and third applicants. It further considers that no separate issue arises in the case under Article 9 of the Convention.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 14 OF THE CONVENTION

79. The applicants submitted that because the second and third applicants had been exposed to the crucifixes displayed in the classrooms of the State school they attended, all three of them, not being Catholics, had suffered a discriminatory difference in treatment in relation to Catholic parents and their children. Arguing that "the principles enshrined in Article 9 of the Convention and Article 2 of Protocol No. 1 are reinforced by the provisions of Article 14 de la Convention", they complained of a violation of the latter Article, which provides:

"The enjoyment of the rights and freedoms set forth in [the] Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status."

80. The Chamber held that, regard being had to the circumstances of the case and the reasoning which had led it to find a violation of Article 2 of Protocol No. 1 taken together with Article 9 of the Convention, there was no cause to examine the case under Article 14 also, whether taken separately or in conjunction with those provisions.

81. The Court, which notes that little argument has been presented in support of this complaint, reiterates that Article 14 of the Convention has no independent existence, since it has effect solely in relation to the enjoyment of the rights and freedoms safeguarded by the other substantive provisions of the Convention and its Protocols.

Proceeding on the assumption that the applicants wished to complain of discrimination regarding their enjoyment of the rights guaranteed by Article 9 of the Convention and Article 2 of Protocol No. 1 on account of the fact that they were not adherents of the Catholic religion and that the second and third of them had been exposed to the sight of crucifixes in the classrooms of the State school they attended, the Court does not see in those complaints any issue distinct from those it has already determined under Article 2 of Protocol No. 1. There is accordingly no cause to examine this part of the application.

FOR THESE REASONS, THE COURT

1. Holds, by fifteen votes to two, that there has been no violation of Article 2 of Protocol No. 1 and that no separate issue arises under Article 9 of the Convention;

2. Holds unanimously that there is no cause to examine the complaint under Article 14 of the Convention.

(Omissis)

ASSOCIATION LES TEMOINS DE JEHOVAH C. FRANCIA¹⁰⁹
30 giugno 2011 – Sez. V – Ric. 8916/05
Pres. Spielmann, Fura, Costa, Jungwiert, Villiger, Berro-Lefèvre, Yudkivska

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione dell'art. 9

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(*Omissis*)

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

A. Contexte

6. La requérante, l'association « Les Témoins de Jéhovah », est une association française ayant son siège à Boulogne-Billancourt. Elle constitue une des instances nationales du mouvement des Témoins de Jéhovah qui comprend également des associations locales.

7. La requérante est soumise au régime de la loi de 1901. Elle a été enregistrée le 16 septembre 1947 par le ministre de l'Intérieur. Aux termes de l'article 2 de son statut,

« l'Association a pour objet d'apporter son concours à l'entretien et à l'exercice du culte des Témoins de Jéhovah. Elle pourra notamment assurer l'édition, l'impression et la diffusion de ses enseignements au moyen de publications, périodiques, conférences et tout autre moyen d'imprimerie ou audiovisuel. Elle subviendra aux frais et à l'entretien des ministres, prédicateurs et missionnaires. Elle pourra également apporter aide et assistance à toute association poursuivant un objet identique en France ou à l'étranger. Elle pourra acquérir, louer ou construire terrains ou immeubles pouvant servir aux buts qu'elle s'est fixés et d'une manière générale réaliser toute transaction mobilière ou immobilière se rattachant à son objet. Le fonctionnement de l'Association sera réglé par les présents statuts ; il devra en outre rester en harmonie avec la constitution du culte des Témoins de Jéhovah. »

Affirmant réunir plus de dix-sept millions de pratiquants dans le monde, dont plus de deux cent cinquante mille en France, les Témoins de Jéhovah se décrivent comme constituant une religion chrétienne, dont la foi est entièrement fondée sur la Bible.

8. La requérante expose avoir acquis, au cours des décennies, conformément à son objet, des immeubles nécessaires à son fonctionnement. Ces bâtiments constituent le « Béthel » des Témoins de Jéhovah de France (du terme hébreu signifiant « maison de Dieu »). Initialement à Paris, le « Béthel » se trouve actuellement à Louviers et constitue le siège temporel des activités religieuses. Il s'agit de plusieurs bâtiments et terrains. Quant au financement du culte, il s'effectue, comme toutes les activités des Témoins de Jéhovah, sur le mode du volontariat, chacun déterminant par lui-même le montant et la fréquence de ses « offrandes » religieuses. Ces dernières, qui font partie du culte, au même titre que la prière, relèvent du sacré.

9. Dans le rapport parlementaire intitulé « Les sectes en France », rendu public le 22 décembre 1995 et largement diffusé, les Témoins de Jéhovah furent qualifiés de mouvement sectaire. Ce rapport aurait été suivi, selon la requérante, d'une série de mesures d'exception à l'encontre des mouvements qualifiés de « sectes » aboutissant notamment à une marginalisation des Témoins de Jéhovah dans toutes les couches de la société.

10. Dans ce contexte, la requérante fit l'objet d'un contrôle fiscal qui débuta le 28 novembre 1995 et s'échelonna jusqu'au 18 janvier 1999. A l'issue de ces investigations, le caractère non lucratif des activités de la requérante fut confirmé. Lors du débat sur le rapport de la commission d'enquête sur les sectes à l'Assemblée Nationale, le 8 février 1996 (J.O. du 9 février 1996), le ministre du Budget s'exprima comme suit :

¹⁰⁹ *Fattispecie*: l'associazione ricorrente lamentava una violazione della propria libertà religiosa per esserle stato negato il trattamento fiscale agevolato delle donazioni riservato alle associazioni di culto.

« (...) Je remercie d'abord le rapporteur d'avoir, dans son excellent rapport, rendu hommage aux services fiscaux dont l'action a permis, à plusieurs reprises, une certaine répression de l'activité des sectes. (...) Au-delà du contrôle fiscal, les conséquences peuvent être encore plus graves. En effet, le contrôle peut déboucher sur des procédures de règlement judiciaire ou sur des actions pénales à l'encontre des dirigeants de la secte, actions qui sont de nature à déstabiliser le fonctionnement de l'association, voire à la mettre dans l'obligation de cesser ses activités sur notre territoire. Le contrôle fiscal peut donc constituer la première étape d'un processus qui désorganise profondément la secte ou aboutit à sa dissolution (...) ».

B. Procédure fiscale

11. Du 24 janvier au 18 mars 1997, les représentants de l'administration fiscale procédèrent à une saisie informatique des données concernant les « offrandes » reçues par la requérante de 1993 à 1996. Le 24 janvier 1997, la direction des services fiscaux des Hauts-de-Seine sud adressa à la requérante une mise en demeure d'avoir à procéder à la déclaration des dons manuels comptabilisés au titre des années 1993 à 1996 dans différents comptes de produits intitulés « offrandes ». Cet avis précisa que les « dons manuels révélés à l'administration fiscale doivent être soumis aux droits de mutation à titre gratuit dans les mêmes conditions que les autres donations (article 757 alinéa 2 du code général des impôts (CGI)). Vous disposerez, à compter de la date de réception du présent courrier d'un délai d'un mois pour déclarer ces dons et les présenter à l'enregistrement, au moyen de la déclaration 2735, à la recette des impôts (article 635 a du CGI) » (paragraphe 29 ci-dessous). Par lettre du 18 février 1997, la requérante contesta le bien-fondé de cette demande et refusa d'y donner suite.

12. Le 26 juin 1997, la requérante reçut quatre mises en demeure lui enjoignant de produire des déclarations relatives aux dons manuels reçus pendant les années 1993 à 1996. A ces mises en demeure étaient joints les relevés effectués par les services fiscaux recensant toutes les sommes perçues par la requérante au cours de ces années au titre « d'offrandes » (soit 1 092 feuillets), soit 182 650 833 francs français (FRF) pour les années 93 à 95 (27 844 939 euros (EUR)) et 67 929 027,71 FRF pour les années 95 à 97 (10 355 713 EUR). Selon le Gouvernement, le total des ressources de l'association requérante sur la période du 1^{er} janvier 1993 au 31 décembre 1996 s'élevait à 42 490 374 EUR dont 38 200 653 EUR provenant des dons.

13. A la suite d'une réclamation de la requérante demandant l'application de l'exonération prévue à l'article 795-10^o du CGI selon lequel sont exonérés des droits de mutation à titre gratuit les dons et legs faits aux associations culturelles, aux unions d'associations culturelles et aux congrégations autorisées (paragraphe 29 ci-dessous), l'administration fiscale lui répondit, le 13 mars 1998, ce qui suit :

« (...) n'ayant pas obtenu à ce jour d'autorisation préfectorale ou ministérielle de recevoir des dons ou legs en franchise de droits de mutation à titre gratuit, elle ne peut bénéficier des dispositions de l'article 795-10^o. »

14. Le 14 mai 1998, la requérante se vit adresser, faute de déclaration, une procédure de taxation d'office des dons manuels dont elle avait bénéficié et « qui ont été révélés à l'administration fiscale au cours des vérifications de comptabilité dont elle a fait l'objet » au sens de l'article 757 alinéa 2 du CGI. Un redressement portant sur un montant équivalent à 22 920 392 EUR à titre principal et 22 418 484,84 EUR au titre des pénalités et intérêts de retard lui fut notifié. Conformément à l'article 777 du CGI (paragraphe 29 ci-dessous), les droits de mutation à titre gratuit étaient fixés au taux de 60 % pour la part nette taxable entre personnes non parentes. Par ailleurs, en application de l'article 1728 du CGI, la majoration pour défaut de dépôt de la déclaration était de 80 %. La notification précisa enfin que « l'exonération des droits de mutation à titre gratuit prévue à l'article 795-10^o du CGI concernant les dons et legs faits aux associations culturelles, aux unions d'association culturelle et aux congrégations autorisées ne vous est applicable. En effet, votre association n'a pas obtenu d'autorisation ministérielle ou préfectorale de recevoir un don ou un legs exonéré de droits de mutation puisqu'elle n'a pas été considérée par les pouvoirs publics comme une association culturelle au sens de la loi du 9 décembre 1905. Or l'exonération visée à l'article 795-10^o ne vise que les associations reconnues comme culturelles ».

15. Par une ordonnance du 5 juin 1998, le juge de l'exécution près le tribunal de grande instance de Nanterre autorisa « le trésorier principal de Boulogne-Billancourt à procéder à la saisie conservatoire des biens mobiliers appartenant [à la requérante] à Louviers, fixa la somme de 175 000 000 FRF (26 678 578 EUR) pour laquelle « seront prises les mesures destinées à recouvrer la créance de l'administration » et autorisa l'inscription d'une hypothèque judiciaire provisoire sur les biens situés en divers endroits.

16. Le 18 janvier 1999, le receveur principal des impôts adressa à la requérante un avis de mise en recouvrement portant sur un montant total de 297 403 534 FRF (45 338 875 EUR se décomposant comme suit : droits : 22 920 392 EUR, pénalités (majoration de 80 %) et intérêts de retard : 22 418 483 EUR).

17. Le 28 janvier 1999, la requérante adressa une réclamation officielle aux services fiscaux. Elle fit valoir que le redressement était contraire à l'article 757 du CGI « puisqu'à aucun moment, au cours des

opérations de vérification et de contrôle de notre comptabilité, nous n'avons révélé, volontairement et unilatéralement, des dons manuels spontanément ». Elle prétendit à titre subsidiaire qu'elle devait bénéficier de l'exonération des droits de mutation telle qu'elle est prévue par l'article 795-10° du CGI.

18. Le 29 septembre 1999, le directeur des services fiscaux des Hauts-de-Seine sud rejeta cette réclamation. Il considéra que les dons manuels avaient été révélés lors de la vérification de comptabilité et que dès lors la taxation était conforme à l'article 757. En ce qui concerne le caractère cultuel de la requérante, le directeur releva que « l'application de l'exonération précitée est subordonnée à la condition que l'association ait fait l'objet d'une reconnaissance par l'autorité administrative compétente en tant qu'association ayant un but exclusivement cultuel ou en tant que congrégation religieuse. Le fait que l'association « Les Témoins de Jéhovah » fasse référence dans ses statuts à la loi du 9 décembre 1905 relative à la séparation de l'Eglise et de l'Etat et s'attribue ainsi la qualité d'association cultuelle est sans aucune portée au regard des droits de mutation à titre gratuit, dès lors que le ministre de l'Intérieur ne l'a reconnue ni en tant que congrégation religieuse, ni comme ayant un but cultuel. En conséquence, les dons et legs effectués au profit de l'association ne peuvent bénéficier de l'exonération prévue à l'article 795-10° du CGI (...) ».

19. La requérante assigna le directeur des services fiscaux des Hauts-de-Seine sud devant le tribunal de grande instance de Nanterre.

20. Par un jugement rendu le 4 juillet 2000, le tribunal débouta la requérante de l'ensemble de ses demandes. Il estima qu'en présentant sa comptabilité à l'administration fiscale à l'occasion de la vérification dont elle faisait l'objet, la requérante avait révélé au sens de l'article 757 alinéa 2 du CGI des dons manuels reçus, et était dès lors tenue de les déclarer dans le mois. Faute d'une telle déclaration, elle s'était exposée à la procédure de taxation d'office qui fut mise en œuvre. Le tribunal établit ensuite que la requérante n'était pas fondée à prétendre bénéficier des exonérations prévues à l'article 795-10° du CGI. La requérante interjeta appel.

21. Par un arrêt rendu le 28 février 2002, la cour d'appel de Versailles confirma le jugement précédent dans toutes ses dispositions et débouta la requérante de toutes autres demandes plus amples et contraires.

Concernant l'applicabilité de l'article 757 du CGI, la cour d'appel jugea ce qui suit :

« Considérant [qu'il] s'applique indiscutablement à toutes personnes qu'elles soient physiques ou morales et qu'en l'absence de toute limitation du législateur, il ne saurait en être fait une application aux seules personnes physiques à l'exclusion des personnes morales y compris les associations, sauf à rompre l'égalité de tous devant l'impôt et opérer alors une discrimination entre contribuables non voulue par le législateur ;

Considérant qu'il est admis que l'administration peut utiliser les renseignements recueillis au cours d'une vérification de comptabilité pour procéder à des redressements sur des droits d'enregistrement ;

Considérant que les sommes portées en comptabilité par l'association sont des dons manuels au sens de l'article 757 du CGI et ne peuvent supporter une autre qualification, celle d'offrandes ou de produits des quêtes n'étant nullement antinomique avec celle de dons manuels dès lors qu'il s'agit bien de la transmission de la main à la main d'une chose mobilière susceptible d'être acquise par simple tradition, que l'exercice d'un culte auquel les donateurs entendraient contribuer ne peut suffire à caractériser la charge grevant un don et gommer l'intention libérale qui anime à l'évidence les bienfaiteurs, qu'enfin la modicité du don ne suffit pas à exclure cette qualification de libéralité ;

Considérant qu'en introduisant l'article 15 dans la loi de finances du 30 décembre 1991, le législateur a entendu soumettre au droit de mutation les dons manuels révélés et a modifié le régime fiscal des dons manuels en ajoutant un nouveau cas d'imposition aux précédents contenus dans l'alinéa 1 de l'article 757 du CGI ;

Considérant qu'en l'état du droit positif les dons manuels ne sont taxables que lorsque le donataire ou ses représentants établissent un acte reconnaissant l'existence d'un don manuel, lorsque le don fait l'objet d'une reconnaissance judiciaire et enfin lorsque le donataire révèle à l'administration les dons manuels ;

Considérant (...) qu'il n'existe aucune obligation de révélation du don manuel, que le fait générateur de l'imposition n'est donc pas le don lui-même mais la révélation par le donataire ; (...)

Considérant que la seule question qui peut se poser est celle de savoir si en présentant sa comptabilité à l'administration qui le requiert, le contribuable révèle au sens de l'article 757 alinéa 2 les dons et partant se place dans l'obligation de déclarer dans le mois de cette présentation, en d'autres termes peut-il y avoir révélation autrement que par une manifestation spontanée de la volonté du contribuable de révéler les dons qu'il a reçus ;

Considérant que certes l'administration ne produit aucun autre acte écrit que les éléments tirés de la comptabilité établie par le donataire, renfermant cette révélation ;

Considérant que si l'absence d'obligation légale de révéler et de déclarer pourrait militer contre l'admission d'une révélation autrement que volontaire, l'article 757 ne contient aucune indication quant aux modalités ou aux circonstances de cette révélation ;

Qu'en tout état de cause la révélation doit être contenue dans un acte écrit du donataire, le récépissé délivré au donateur ne suffisant même pas à établir la révélation, et résulter d'un acte positif ;

Considérant que l'article 757 n'opère en définitive pas de distinctions entre les déclarations et reconnaissances judiciaires, ces dernières n'impliquant pas toujours l'aveu spontané du don de la part du donataire, visées à l'alinéa 1, et la révélation du donataire visée à l'alinéa 2 ;

Que dès lors la présentation par l'association, conformément à l'obligation légale qui pèse sur elle, de sa comptabilité, quand bien même sa tenue serait obligatoire, document qui constitue alors l'écrit émanant du donataire, dans le cadre d'une vérification régulièrement menée par l'administration fiscale, vaut révélation au sens de l'article 757 alinéa 2, en ce qu'elle comporte en définitive la revendication propre du contribuable d'une qualification donnée à des sommes en compte, laquelle est déterminante, sous réserve de la preuve de la réalité du don, du régime fiscal applicable à l'opération, qu'une telle approche n'est pas contraire au contenu de l'instruction du 5 avril 1993 qui certes précise que la révélation est matériellement constituée par la mention du don dans la réponse écrite du donataire dans le cadre d'un examen contradictoire de sa situation fiscale, l'hypothèse envisagée étant alors celle de la réponse à un questionnement de l'administration sur l'origine de fonds que le contribuable peut ne pas avoir qualifié de dons manuels, qu'en l'espèce le silence gardé par l'association en réponse aux mises en demeure ne suffit pas à exclure tout acte de révélation des dons telle qu'elle est exprimée dans sa propre comptabilité portée à la connaissance de l'administration, le refus n'étant en définitive que celui de satisfaire à l'obligation de déclarer ;

Considérant qu'il importe peu en définitive que la révélation soit spontanée, fortuite ou provoquée, que la révélation du don ne doit avoir d'autre source que la volonté du donataire, qu'il suffit qu'elle émane d'un acte du donataire mentionnant le don manuel pour constituer le fait générateur rendant alors obligatoire la déclaration, à défaut de laquelle le donataire s'expose à la taxation d'office ;

Considérant enfin qu'il est peu réaliste de prétendre que le législateur a voulu laisser au donataire qui fait l'aveu dans un écrit du don manuel, le choix de se soumettre ou pas à l'imposition, une fois ce don révélé en l'espèce à l'administration fiscale ;

Considérant que sans nier les conséquences de la réforme introduite par le législateur pour le monde associatif qui tire l'essentiel de ses ressources de la générosité de ses bienfaiteurs adhérents ou sympathisants, il n'appartient toutefois pas au juge de réformer ou corriger la loi, si inadéquate soit-elle ; »

Concernant l'exonération prévue à l'article 795-10^o du CGI, la cour d'appel considéra ce qui suit :

« Considérant d'une part que l'association appelante ne justifie pas d'une autorisation ministérielle ou préfectorale contemporaine du fait générateur de l'imposition, celles produites aux débats émanant des préfetures des Hauts-de-Seine, Cher et Yvelines étant délivrées en 2001, que ces autorisations, à les supposer nécessaires s'agissant ici de dons manuels réputés non soumis au régime d'autorisation, sont inopérantes en tout état de cause, que notamment celle délivrée par le préfet des Hauts-de-Seine ne concerne pas l'association appelante ; (...)

Considérant que c'est au jour du fait générateur que doit s'apprécier le caractère cultuel pour prétendre bénéficier de l'exonération, qu'outre le fait qu'elle ne justifie pas qu'elle était alors reconnue comme association cultuelle, l'appelante ne produit en tout état de cause aucun élément permettant à la cour de vérifier le bien-fondé de sa prétention à se voir reconnaître ce caractère, les statuts nécessaires à la vérification de ce que son objet et son activité sont exclusivement consacrés au culte, condition première de la reconnaissance du statut d'association cultuelle n'étant même pas versés aux débats ; (...)

Considérant que l'association invoque enfin les conséquences juridiques de la taxation litigieuse, dénonce à raison de l'application qui lui est faite des dispositions de l'article 757 du CGI un système confiscatoire dès lors que seules les associations faisant l'objet d'un contrôle fiscal peuvent être automatiquement taxées, estime qu'il en résulte une grande imprévisibilité et insécurité juridiques pour le monde associatif ce qui lui porte une atteinte irrémédiable au droit d'exister,

Considérant toutefois que la taxation litigieuse ne résulte que de l'application de la loi laquelle s'impose à tous les donataires, personnes physiques et morales, et que les conséquences financières qui en découlent, si sévères soient-elles, ne peuvent être prises comme procédant d'un comportement léonin de l'administration lequel serait source d'insécurité et d'imprévisibilité pour tout contribuable concerné ; (...)

22. La loi du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations modifia l'article 757 du CGI et y ajouta un alinéa selon lequel celui-ci ne s'applique pas aux dons manuels consentis aux organismes d'intérêt général mentionnés à l'article 200 (paragraphe 29 ci-dessous).

23. En décembre 2003, la requérante avait réglé la somme de 4 590 295 EUR à l'administration fiscale.

24. La requérante se pourvut en cassation. Dans le cadre du deuxième moyen, elle critiqua notamment la motivation générale et abstraite, quasi normative de la cour d'appel, et alléguait une violation de l'article 6 § 1 de la Convention. Invoquant ensuite les articles 6 § 1 et 9 de la Convention, elle soutint, dans son quatrième moyen, qu'il appartenait à la cour d'appel de s'assurer de la réalité de la qualité d'association culturelle revendiquée par la requérante en faisant ordonner au besoin la production des pièces qu'elle estimait nécessaires, et notamment les statuts de l'association. Elle alléguait également avoir été privée des garanties nécessaires à l'effectivité de la liberté d'exercice d'un culte. Les autres moyens étaient fondés sur les dispositions du droit national, la requérante critiquant en particulier dans le troisième moyen l'application qui avait été faite dans son cas de l'article 757 alinéa 2 du CGI.

25. Par un arrêt rendu le 5 octobre 2004, la Cour de cassation rejeta le pourvoi. Dans son arrêt, la Cour de cassation releva notamment que :

« Sur le deuxième moyen :

Mais attendu, en premier lieu, que l'article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association prévoit que toute association régulièrement déclarée peut, sans aucune autorisation spéciale, recevoir des dons manuels et que, dès lors, l'affectation à la réalisation de l'objet statutaire de l'association des sommes d'argent qui lui ont été remises n'est pas de nature à les priver de cette qualification ;

Attendu, en deuxième lieu, qu'il ne résulte ni de ses conclusions, ni de l'arrêt, que l'association ait soutenu devant la cour d'appel qu'en raison de leur périodicité, les sommes recueillies étaient affectées par nature aux dépenses courantes et au fonctionnement de l'association ; d'où il suit que le moyen, pris en sa troisième branche, est nouveau et mélangé de fait et de droit, en ce qu'il invite le juge à se prononcer sur la périodicité des versements recueillis par l'association ;

Attendu, en troisième lieu, que l'article 894 du Code civil n'opérant pas de distinction selon la valeur de la chose aliénée, la cour d'appel a décidé, à bon droit, que la modicité des sommes données ne suffisait pas à exclure la qualification de libéralité qui pourrait leur être attribuée et n'était donc pas tenue de procéder à la recherche inopérante visée par la quatrième branche du moyen ;

Attendu, enfin, que, répondant à l'association qui faisait valoir que son budget était exclusivement constitué d'offrandes religieuses consenties par les fidèles de la confession dont l'exercice du culte était la contrepartie, la cour d'appel a relevé que les sommes enregistrées par l'association dans sa comptabilité étaient des dons manuels dont les auteurs étaient animés à son égard d'une intention libérale que l'exercice d'un culte auquel ceux-ci entendraient contribuer ne pouvait suffire à exclure ; que la cour d'appel a ainsi considéré souverainement, sans inverser la charge de la preuve, que l'intention libérale animant les donateurs était établie et légalement justifiée sa décision (...)

Sur le troisième moyen :

Mais attendu qu'ayant énoncé que l'article 757, alinéa 2, du code général des impôts, qui prévoit que le don manuel révélé à l'administration fiscale par le donataire est sujet au droit de donation, n'exige pas l'aveu spontané du don de la part du donataire, la cour d'appel, qui a retenu que le contribuable avait présenté au vérificateur sa comptabilité, écrit émanant du donataire sur lequel se trouvaient enregistrées des sommes d'argent qu'elle a qualifiées de dons manuels, a décidé, à bon droit, que cette présentation par l'association de sa comptabilité lors d'une vérification régulièrement menée par l'administration fiscale, fût-elle la mise en œuvre de l'obligation légale d'établissement et de présentation des documents comptables, valait révélation au sens de l'article 757, alinéa 2, précité, abstraction faite des motifs surabondants visés par la seconde branche du moyen ; (...)

Sur le quatrième moyen :

Mais attendu qu'aux termes de l'article 795-10^o du code général des impôts sont exonérés des droits de mutation à titre gratuit les dons et legs faits aux associations culturelles, aux unions d'associations culturelles et aux congrégations autorisées ;

Attendu que la cour d'appel ayant relevé, par un motif non critiqué, que l'association ne justifiait pas d'une autorisation ministérielle ou préfectorale contemporaine du fait générateur de l'imposition, est inopérant le moyen pris de ce que le refus de reconnaître à l'association la qualité d'association culturelle ne pouvait être décidé par la cour d'appel sans que soit préalablement ordonnée la production des pièces de nature à établir cette qualité, que le moyen ne peut être accueilli en aucune de ses branches ; (...)

C. Sommes dues par la requérante

26. Le 18 janvier 2006, la direction générale des impôts notifia à la requérante une mise en demeure de régler immédiatement les sommes restant dues, à savoir 40 907 849,81 EUR.

27. Par une mise en demeure du 21 septembre 2007, la requérante se vit réclamer le paiement de la somme de 55 409 430,60 EUR dont 14 633 914 EUR au titre des intérêts de retard.

28. A la date du 19 février 2010, le Gouvernement informa la Cour que la somme réclamée par l'administration fiscale s'élevait à 57 508 785 EUR décomposée comme suit : droits : 18 330 097 EUR, majorations : 18 336 313 EUR, intérêts de retards d'assiette : 4 082 170 EUR, intérêts de retard de recouvrement : 16 760 205 EUR.

(*Omissis*)

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 9 DE LA CONVENTION

44. La requérante allègue que la taxation des dons manuels porte atteinte à son droit à manifester et exercer sa liberté de religion. L'article 9 se lit comme suit :

(*Omissis*)

A. Sur l'existence d'une ingérence

1. Thèses des parties

45. Quant à l'ingérence dans sa liberté de religion, la requérante précise qu'en tant qu'autorité ecclésiastique nationale, elle est indispensable au culte des Témoins de Jéhovah en France. Elle fournit direction et soutien spirituel aux Témoins de Jéhovah et « exerce au nom de ses fidèles les droits garantis par l'article 9 (Cha'are Shalom Ve Tsedek c. France [GC], n° 27417/95, § 72, CEDH 2000-VII, et Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova, n° 45701/99, § 101, CEDH 2001-XII). Afin de réaliser son objet, elle a acquis et installé son siège temporel à Louviers, le Béthel, dont elle est indissociable. Par ailleurs, les membres du Béthel, communauté religieuse, dépendent d'elle pour bénéficier d'un lieu de culte, poursuivre leur ministère exclusivement religieux et disposer d'un lieu de vie. Elle se réfère à un jugement du tribunal administratif de Paris du 28 mars 2007 qui a reconnu la nature religieuse des activités des membres du Béthel, « le lien de subordination dans lequel se trouvent les Témoins de Jéhovah, membres permanents du Béthel, procède essentiellement d'une adhésion spirituelle à leur communauté, fût-elle également de travail, et non d'un lien professionnel (...) » qu'elle estime en harmonie avec l'arrêt Les Témoins de Jéhovah de Moscou c. Russie (n° 302/02, § 120, CEDH 2010-... (extraits)).

46. La requérante soutient qu'en procédant à la taxation litigieuse, exorbitante, l'Etat a porté atteinte à l'acte cultuel lui-même (*mutatis mutandis*, Institut de prêtres français et autres c. Turquie (règlement amiable), n° 26308/95, 14 décembre 2000). Si la taxation litigieuse était confirmée, il en résulterait la saisine et la vente du Béthel, ce qui entraînerait la perte d'un lieu de culte. La pratique collective d'une religion implique de pouvoir s'appuyer sur des ressources matérielles et celles-ci sont généralement le fruit des offrandes des fidèles. Elle implique le droit de louer ou d'acquérir un lieu de culte et de préparer des manuels. Les offrandes sont de nature religieuse et représentent sa principale ressource soit 86,47 %. Leur taxation aboutirait inévitablement à la liquidation, l'Etat pouvant mettre en vente les biens hypothéqués (paragraphe 15 ci-dessus). La requérante ajoute enfin que l'Etat s'est ingéré dans sa liberté de religion par une taxation punitive motivée par la volonté de réprimer les activités religieuses de minorités confessionnelles figurant sur la liste noire des sectes.

47. Le Gouvernement conteste l'existence d'une ingérence dans le droit de la requérante de manifester et d'exercer sa liberté de religion. Les offrandes visées par la taxation litigieuse ne font pas partie du culte au même titre que la prière et ne relèvent pas du sacré. En toute hypothèse, si le paiement de la créance litigieuse devait entraîner la liquidation de l'association, aucun obstacle légal ne l'empêcherait de se reconstituer. Le Gouvernement observe à cet égard que l'association requérante a considérablement réduit son activité qui paraît aujourd'hui limitée à la propriété de biens immobiliers.

2. Appréciation de la Cour

48. La Cour rappelle que si la liberté religieuse relève d'abord du for intérieur, elle « implique » de surcroît, notamment, celle de « manifester sa religion » individuellement et en privé, ou de manière collective, en public et dans le cercle de ceux dont on partage la foi. Le témoignage, en paroles et en actes, se trouve lié à l'existence de convictions religieuses. L'article 9 énumère les diverses formes que peut prendre la manifestation d'une religion ou d'une conviction, à savoir le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites (Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres, précité, § 114). La Cour rappelle également que, sauf dans des cas très exceptionnels, le droit à la liberté de religion tel que

l'entend la Convention exclut toute appréciation de la part de l'Etat sur la légitimité des croyances religieuses ou sur les modalités d'expression de celles-ci (Hassan et Tchaouch c. Bulgarie [GC], n° 30985/96, §§ 62 et 78, CEDH 2000-X ; Obst c. Allemagne, n° 425/03, § 44, CEDH 2010-... (extraits)).

49. La Cour observe par ailleurs que les dons manuels, qui peuvent être d'un montant élevé, sont une source de financement importante d'une association (Union des Athées, précité, §§ 64, 66 à 68). De même, à propos de la décision de l'inscription au registre au nom du Trésor du domaine de l'Institut de prêtres français, la Commission avait déclaré recevable un grief tiré de l'article 9 consistant à soutenir que coupé de ses ressources vitales l'institut ne saurait assurer le service religieux ni la survie de l'église (Institut de prêtres français et autres c. Turquie, n° 26308/95, décision de la Commission du 19 janvier 1998. Plus récemment, dans le cadre d'un examen de l'article 11 à la lumière de l'article 9, la Cour a considéré que le risque de voir ses avoirs bancaires gelés et ses biens saisis est préjudiciable au fonctionnement des activités religieuses de la Branche de l'Armée du Salut de Moscou (Branche de Moscou de l'Armée du salut c. Russie, n° 72881/01, § 73, CEDH 2006-XI ; voir, également, mutatis mutandis, Kimlya et autres c. Russie, n°s 76836/01 et 32782/03, § 85, ECHR 2009-...).

50. Il convient de rappeler également que le libre exercice du droit à la liberté de religion des Témoins de Jéhovah est protégé par l'article 9 de la Convention (Kuznetsov et autres c. Russie, n° 184/02, § 74, 11 janvier 2007 ; Membres (97) de la Congrégation des Témoins de Jéhovah de Gldani c. Géorgie, n° 71156/01, § 134, CEDH 2007-V ; Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et autres c. Autriche, n° 40825/98, § 98, 31 juillet 2008 ; Les Témoins de Jéhovah de Moscou, précité) sauf dérives (Kokkinakis c. Grèce, 25 mai 1993, § 48, série A n° 260-A).

51. Un refus de reconnaissance d'une association religieuse, la dissolution de celle-ci, l'emploi de termes péjoratifs à l'égard d'un mouvement religieux constituent des exemples d'ingérences dans le droit garanti par l'article 9 de la Convention, dans sa dimension extérieure et collective, à l'égard de la communauté elle-même mais également de ses membres (Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres, précité, §§ 105 et 129-130 ; Eglise de Scientologie de Moscou c. Russie, n° 18147/02, §§ 81-85, 5 avril 2007 ; Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et autres, précité, §§ 79-80 ; Les Témoins de Jéhovah de Moscou, précité, § 101).

52. En l'espèce, la question de l'existence d'une ingérence oppose les parties, principalement sur l'impact financier entraîné par la taxation litigieuse et sur les conséquences en résultant pour l'activité religieuse de l'association requérante et de ses membres. De prime abord, il convient d'observer que la mesure litigieuse a eu pour effet de maintenir la requérante dans le régime fiscal de droit commun des associations, en l'excluant des avantages fiscaux réservés à d'autres associations dont les associations culturelles (paragraphes 29 et 34 ci-dessus). Or, la requérante ne saurait exiger un statut fiscal particulier sous couvert de la liberté de religion (Association Sivananda de Yoga Vedanta c. France (déc.), n° 30260/96, 16 avril 1998). De même, la liberté de religion n'implique nullement que les Eglises ou leurs fidèles doivent se voir accorder un statut fiscal différent de celui des autres contribuables (Alujer Fernandez et Caballero Garcia c. Espagne (déc.), n° 53072/99, 14 juin 2001 ; voir également Fédération chrétienne des Témoins de Jéhovah de France c. France (déc.), n° 53430/99, 6 novembre 2001).

53. Selon le Gouvernement, la taxation des dons manuels n'a eu aucun effet sur la liberté de religion de la requérante et de celle de ses membres, demeurés libres de pratiquer leur culte comme ils l'entendent. Au surplus, si le paiement de la créance litigieuse devait aboutir à la dissolution de l'association requérante, rien n'empêcherait qu'elle se reconstitue. La Cour ne partage pas cet avis compte tenu du montant des sommes réclamées par l'administration fiscale en l'espèce. En effet, selon les informations détenues par cette administration, les ressources de la requérante s'élevaient à environ 42 000 000 EUR au cours de la période considérée, dont 38 200 653 EUR provenaient des dons. Le redressement litigieux, s'élevant en janvier 1999 à un montant de 45 338 875 EUR, a porté sur la totalité des dons manuels perçus par la requérante alors que ceux-ci représentaient 90 % des ressources indiquées ci-dessus. La taxation des dons manuels a donc eu pour effet de couper les ressources vitales de l'association, laquelle n'était plus en mesure d'assurer concrètement à ses fidèles le libre exercice de leur culte (mutatis mutandis, Institut de prêtres français et autres, précité).

La cour constate que les dons litigieux constituant la source essentielle de financement de l'association par les fidèles, ceux-ci peuvent prétendre être directement affectés par la mesure fiscale. En effet, la taxation dont il s'agit a menacé la pérennité, sinon entravé sérieusement l'organisation interne, le fonctionnement de l'association et ses activités religieuses, étant observé que les lieux de culte étaient eux-mêmes visés (paragraphe 15 ci-dessus ; a contrario Islamische Religionsgemeinschaft in Berlin E. V. c. Allemagne (déc.), n° 53871/00, CEDH 2002-X, et Les saints monastères c. Grèce, 9 décembre 1994, § 87, série A n° 301-A). Vu l'impact de cette mesure sur les ressources de l'association requérante et sur sa capacité à mener son activité religieuse en tant que telle, la Cour conclut à l'existence d'une ingérence dans l'exercice des droits garantis par l'article 9 de la Convention.

54. Pareille ingérence méconnaît l'article 9 sauf si, « prévue par la loi », elle poursuit un ou des buts légitimes au regard du paragraphe 2 et, de plus, est « nécessaire dans une société démocratique » pour les atteindre.

B. Justification de l'ingérence

1. Thèses des parties

a) La requérante

55. Selon la requérante, cette ingérence n'était pas prévue par la loi. Premièrement, il était impossible de prévoir, en 1995 au moment du contrôle fiscal, que l'article 757 du CGI serait appliqué aux dons modiques faits à une association à but non lucratif. Elle explique qu'elle recevait depuis cinquante ans de tels dons lesquels n'avaient jamais été soumis à des droits de mutation. L'article 757 avait vocation à s'appliquer aux transmissions de patrimoine entre personnes physiques. La requérante en veut pour preuve la déclaration du ministre des Finances (paragraphe 38 ci-dessus) – position officielle des autorités administratives sur la question – l'instruction fiscale de 1992 qui vise le patrimoine entre vifs (paragraphe 29 ci-dessus) et le formulaire de déclaration officiel qui ne vise que les personnes physiques. Il n'existait par ailleurs aucune jurisprudence antérieure ou concomitante au contrôle subi précisant que l'article 757 était applicable à une association à but non lucratif. L'interprétation de cette disposition en l'espèce a d'ailleurs suscité de telles protestations que le législateur est intervenu pour protéger le monde associatif (paragraphe 40 ci-dessus).

56. Deuxièmement, la notion de « révélation » issue de l'article 757 était également imprévisible. La requérante affirme que la doctrine fiscale, dans son ensemble, a dénoncé le caractère inédit de la solution consacrée par la Cour de cassation. Reprenant à son compte les critiques du conseil supérieur de l'Ordre des experts comptables, organisme placé sous la tutelle du ministère des Finances, qui conclut que « l'on aboutit à la situation qui confine à l'aberration, dans laquelle c'est le contrôle fiscal qui déclenche l'obligation fiscale », elle souligne que les dons manuels ne sont pas taxables en l'absence d'un contrôle fiscal qui demeure, par nature, imprévisible.

57. Troisièmement, il n'était pas prévisible qu'il faille détenir une autorisation pour recevoir des dons manuels ni établir la preuve de son caractère cultuel par le biais d'une reconnaissance ou autorisation du ministre de l'Intérieur, pour bénéficier de l'exonération prévue à l'article 795-10^o du CGI ; la seule autorisation nécessaire concernait non pas les offrandes religieuses modiques mais les legs et les donations notariées. La requérante dénonce l'amalgame fait par l'administration fiscale et le Gouvernement entre l'exonération d'autorisation des dons manuels, l'autorisation préalable de perception de dons et legs et l'exigence inédite qui en a résulté d'une reconnaissance officielle du caractère cultuel.

58. La requérante en conclut que la taxation litigieuse est issue d'une « nouvelle doctrine administrative », ainsi qu'une fiche d'information technique du ministère de l'Economie et des Finances intitulé « les sectes » de décembre 2001 l'indique : « la nouvelle doctrine administrative relative d'une part au régime associatif avec les évolutions jurisprudentielles qui lui sont liées et, d'autre part à la taxation des dons manuels, ont modifié l'approche fiscale de ces mouvements sectaires ».

59. Selon la requérante, l'objectif poursuivi par la mesure litigieuse n'était pas légitime mais visait la répression de son activité. La mesure était disproportionnée, le montant de la taxation représentant plus de 102 % de ses ressources durant la période considérée. Elle a également perdu son caractère nécessaire, puisqu'elle est intervenue arbitrairement sur une période déterminée sans avoir jamais été imposée avant ou après cette période. Elle se fonde au demeurant sur une position isolée en Europe.

b) Le Gouvernement

60. Le Gouvernement rappelle à titre liminaire que le régime juridique des associations culturelles se caractérise, dans le contexte français de laïcité, par la recherche de l'équilibre entre le principe de neutralité religieuse et le pouvoir du contrôle de l'administration. Afin de favoriser le libre exercice du culte, l'Etat accorde ainsi aux associations culturelles qui se placent sous le régime de la loi du 9 décembre 1905 de nombreux avantages d'ordre pratique ou fiscaux. La déclaration dont ces associations doivent faire l'objet ne leur confère pas pour autant le caractère d'association culturelle : c'est à l'occasion de l'octroi ou de la contestation de droits auxquels elles peuvent prétendre que ce caractère leur est reconnu ou non par les autorités administratives compétentes et sous le contrôle du juge administratif, selon les critères progressivement précisés par le Conseil d'Etat (paragraphe 33 ci-dessus).

61. Le Gouvernement soutient que la mesure contestée était prévue par la loi. D'une part, l'article 757 du CGI énumère limitativement les cas dans lesquels les dons manuels sont sujets à une taxation, parmi lesquels la révélation du don manuel par le donataire à l'administration fiscale depuis la loi n^o 91-1322 du 30 décembre 1991. Le pouvoir réglementaire a par la suite normalisé la procédure de déclaration

et l'administration fiscale a précisé la notion de révélation dans l'instruction du 13 avril 1992 (paragraphe 29 ci-dessus). Le Gouvernement cite une seule décision concernant une association qui aurait été visée par un contrôle fiscal en application de l'article 757 du CGI, en l'occurrence une association ayant pour objet de recueillir des dons et d'organiser à partir de la France un programme d'aide en faveur des soldats d'une armée étrangère (sans toutefois en indiquer les références). D'autre part, l'article 795-10° du CGI limite l'exonération des droits de mutation à titre gratuit aux dons et legs de toute nature faits aux associations culturelles après une autorisation préfectorale ou du ministère de l'Intérieur d'accepter des dons et legs. Ainsi, si la loi civile dispense les associations de toute autorisation pour recevoir des dons manuels, la loi fiscale subordonne l'exonération des droits de mutation à la condition que les associations culturelles aient été autorisées à recevoir les dons et legs y compris les dons manuels.

62. Selon le Gouvernement, le caractère inédit de la solution dégagée par les juridictions nationales en l'espèce ne saurait emporter une méconnaissance de la légalité. La tolérance ancienne de non-taxation des dons reçus par les associations ne devait pas exonérer la Cour de cassation de faire une stricte application de la loi en jugeant, pour refuser le bénéfice de l'exonération prévue à l'article 795-10° du CGI, que « l'association ne justifiait pas d'une autorisation ministérielle ou préfectorale contemporaine du fait générateur de l'imposition ». Par ailleurs, la loi ne peut prévoir toutes les hypothèses ; tel est le cas pour la notion de « révélation » au sens du second alinéa de l'article 757. L'arrêt de la Cour de cassation s'inscrit d'ailleurs dans une série d'arrêts précisant les conditions d'application de cette notion dans le cadre de contrôles fiscaux (Cass com, 19 mai 1998, n° 1090P, Couture; Cass com, 10 octobre 2000, n° 1684 FS-P, Cloiseau ; Cass com, 24 octobre 2000, n° 1740, F-D, T. ; Cass. Com, 8 novembre 2005, n° 1395 F-D, Perrin) et la Cour n'a pas à apprécier l'opportunité de ce choix de politique jurisprudentielle opérée par les juridictions internes (Cantoni c. France, 15 novembre 1996, § 33, Recueil des arrêts et décisions 1996-V). Enfin, la circulaire de 2001 dont se prévaut la requérante pour faire valoir un changement de doctrine administrative est en réalité une simple fiche d'information technique qui ne contient aucune interprétation de la loi fiscale opposable à l'administration.

63. Quant aux buts de la mesure litigieuse, la protection de l'ordre et des droits et libertés d'autrui, le Gouvernement soutient que l'exonération des droits de mutation à l'égard des associations culturelles est dérogoire du droit commun et d'interprétation stricte. Elle n'est accordée que si les dons sont consacrés au seul exercice du culte, et l'intervention régulatrice de l'Etat a pour objectif de préserver un équilibre entre la liberté de religion et la protection des droits et libertés de ceux qui peuvent être affectés par l'exercice de celle-ci. Si l'article 9 exclut l'appréciation de la part de l'Etat de la légitimité des croyances religieuses ou des modalités d'expression de celles-ci, il ne protège pas n'importe quel acte motivé ou inspiré par une religion ou conviction (Manoussakis et autres c. Grèce, 26 septembre 1996, Recueil 1996-IV ; Vergos c. Grèce, n° 65501/01, §§ 33 et 34, 24 juin 2004).

64. Enfin, ladite mesure était « nécessaire dans une société démocratique » car, sans disproportion, les dons manuels sont taxés dans les mêmes conditions que les autres donations, les taux applicables étant identiques à ceux prévus pour les successions. De plus, le recouvrement de la créance fiscale n'entraînera pas la disparition du culte des Témoins de Jéhovah en France puisqu'il vise la seule association nationale et que les associations régionales, dotées d'une personnalité juridique propre et disposant d'importants moyens financiers, continueront de fonctionner. Enfin, compte tenu de l'ampleur du culte des Témoins de Jéhovah dans le monde, le Gouvernement ne doute pas que si l'exercice de ce culte en France était gravement menacé, les associations étrangères ne manqueraient pas de se mobiliser pour venir en aide à l'association requérante.

c) «European association of Jehovah's christian witnesses»

65. L'association européenne insiste sur l'impact de la question posée par le cas d'espèce dans les autres pays européens. La taxation des dons manuels litigieuse n'était pas prévue par la loi et a été utilisée comme une « arme » contre les Témoins de Jéhovah afin de paralyser la propagation de ses activités et de faire disparaître l'organisation religieuse. Avaliser une telle taxation donnerait du crédit notamment à la Fédération de Russie qui pourrait utiliser l'imposition comme un moyen d'éradiquer les Témoins de Jéhovah, persécutés depuis longtemps en tant que minorité religieuse. Cela serait en contradiction avec la jurisprudence de la Cour et les évolutions acquises dans des pays comme la Grèce, la Bulgarie, la Roumanie concernant la liberté des Témoins de Jéhovah de pratiquer leur religion. Procédant à une analyse de droit comparé, l'association européenne affirme que malgré la marge d'appréciation des Etats, les croyances et pratiques des Témoins de Jéhovah sont uniformes dans les Etats membres. En Angleterre, en Allemagne, en Italie et en Espagne par exemple, les dons versés aux Témoins de Jéhovah ne sont pas taxés car leurs activités sont exclusivement religieuses.

2. Appréciation de la Cour

a) « *Prévue par la loi* »

66. Aux yeux de la Cour, les deux conditions suivantes comptent parmi celles qui se dégagent des mots « prévues par la loi ». Il faut d'abord que la « loi » soit suffisamment accessible : le citoyen doit pouvoir disposer de renseignements suffisants, dans les circonstances de la cause, sur les normes juridiques applicables à un cas donné. En second lieu, on ne peut considérer comme une « loi » qu'une norme énoncée avec assez de précision pour permettre au citoyen de régler sa conduite ; en s'entourant au besoin de conseils éclairés, il doit être à même de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences de nature à dériver d'un acte déterminé. Elles n'ont pas besoin d'être prévisibles avec une certitude absolue : l'expérience la révèle hors d'atteinte. En outre la certitude, bien que hautement souhaitable, s'accompagne parfois d'une rigidité excessive ; or le droit doit savoir s'adapter aux changements de situation. Aussi beaucoup de lois se servent-elles, par la force des choses, de formules plus ou moins vagues dont l'interprétation et l'application dépendent de la pratique (*Sunday Times c. Royaume-Uni* (n° 1), 26 avril 1979, § 49, série A n° 30). Le niveau de précision de la législation interne – qui ne peut en aucun cas prévoir toutes les hypothèses – dépend dans une large mesure du contenu de l'instrument en question, du domaine qu'il est censé couvrir et du nombre et du statut de ceux à qui il est adressé (*Hassan et Tchaouch*, précité, § 84 ; *Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres*, précité, § 109).

67. S'agissant de la notion de dons manuels, la cour d'appel a considéré que les sommes d'argent enregistrées par l'association requérante dans sa comptabilité sous le terme « offrandes » constituaient des dons manuels, quel que soit le montant de ces sommes. Dès lors, les dons manuels ont été taxés en application de l'article 757 du CGI car ils avaient été « révélés » par la présentation de la comptabilité de la requérante à l'administration fiscale lors du contrôle fiscal qui débuta en 1995.

68. Quant à la prévisibilité de cette mesure, au centre des arguments des parties, la Cour observe tout d'abord que l'article 757 alinéa 2 énonce que les dons manuels « révélés » à l'administration fiscale sont sujets aux droits de donation. Comme le rappelle le Gouvernement, cet alinéa a été adopté en décembre 1991, soit antérieurement au contrôle fiscal de l'espèce. La question se pose donc de savoir si la rédaction de la disposition litigieuse était suffisamment claire pour prévoir qu'elle était applicable aux personnes morales d'une part et qu'elle impliquait qu'un contrôle fiscal puisse être assimilé à une « révélation » d'un don manuel au sens de son alinéa 2 d'autre part.

69. S'agissant du premier point, et en l'absence de précision de la loi sur « le donataire », force est de constater que l'intention initiale du législateur était d'encadrer les transmissions de patrimoine au sein des familles et donc ne concernait que les personnes physiques (paragraphe 38 et 40 ci-dessus). Il est à noter qu'une instruction figurant dans le Bulletin officiel des impôts du 25 janvier 2005 indique que c'est à l'occasion d'une réponse ministérielle datant de mars 2001 qu'il a été précisé que les dispositions de l'article 757 du CGI étaient applicables aux dons manuels réalisés au profit d'associations (paragraphe 39 ci-dessus) ; or, en l'espèce, la notification de la procédure de taxation d'office et le redressement datent de 1998. En outre, le Gouvernement n'a pas cité de décisions de la Cour de cassation qui, à l'époque, seraient allées dans le sens de l'application de l'article 757 aux personnes morales. Enfin, la Cour relève que dans son arrêt relatif à la présente affaire, la cour d'appel de Versailles, s'agissant de la loi de finances du 30 décembre 1991, mentionne une loi « aussi inadéquate soit-elle » qu'il ne lui appartient pas de corriger (paragraphe 21 ci-dessus). Elle constate d'ailleurs que l'article 757 a été modifié en 2003 compte tenu des conséquences financières de cette mesure fiscale sur le monde associatif suite au litige de la requérante, afin d'exclure de l'imposition les organismes d'intérêt général (paragraphe 40 ci-dessus).

70. Quant à la notion de « révélation » des dons telle que prévue par l'article 757, la Cour observe qu'il a été jugé en l'espèce et pour la première fois que la présentation de la comptabilité à l'administration lors du contrôle fiscal valait « révélation ». A cet égard, la cour d'appel a elle-même précisé que « si l'absence d'obligation légale de révéler et de déclarer pourrait militer contre l'admission d'une révélation autrement que volontaire, [cette disposition] ne contient aucune indication quant aux modalités ou aux circonstances de cette révélation » (paragraphe 21 ci-dessus). Si l'évolution de la jurisprudence relève de l'office du juge, une telle interprétation de la disposition litigieuse était difficilement prévisible pour l'association requérante dans la mesure où jusqu'alors les dons manuels échappaient à toute obligation de déclaration et n'étaient pas systématiquement soumis aux droits de mutation à titre gratuit (paragraphe 29, 38 et 41 ci-dessus). L'imprécision de la notion de révélation contenue dans l'article 757 ne pouvait, en l'état du droit positif de l'époque, conduire la requérante à envisager que la simple présentation de sa comptabilité constituerait une telle révélation. La Cour observe qu'en définitive, la notion de révélation telle qu'interprétée en l'espèce a fait dépendre la taxation des dons manuels de la réalisation du contrôle fiscal, ce qui implique nécessairement une part d'aléa et donc une imprévisibilité dans l'application de la loi fiscale.

71. La Cour observe enfin que la jurisprudence produite par le Gouvernement (paragraphe 61 et 62 ci-dessus) sur l'application de l'article 757 du CGI ne pallie pas l'imprécision de ce texte (*mutatis mutandis*, *Hentrich c. France*, 22 septembre 1994, § 42, série A n° 296-A) puisqu'elle concerne des personnes physiques et des dons autres que des dons manuels tels que ceux visés en l'espèce.

72. Eu égard à tout ce qui précède, la Cour n'est pas convaincue que la requérante était à même de prévoir à un degré raisonnable les conséquences pouvant résulter de la perception des offrandes et de la présentation de sa comptabilité à l'administration fiscale. Partant, l'ingérence n'était pas prévue par la loi au sens de l'article 9 § 2 de la Convention.

b) Finalité et nécessité de l'ingérence

Eu égard à la conclusion qui précède, la Cour n'estime pas nécessaire de se pencher sur le respect des autres exigences du paragraphe 2 de l'article 9.

(Omissis)

PAR CES MOTIFS, LA COUR, A L'UNANIMITÉ,

1. Dit qu'il y a eu violation de l'article 9 de la Convention ;
2. Dit que la question de l'application de l'article 41 de la Convention ne se trouve pas en état ;
en conséquence,
 - a) la réserve en entier ;
 - b) invite le Gouvernement et la requérante à lui adresser par écrit, dans le délai de trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, leurs observations sur cette question et notamment à lui donner connaissance de tout accord auquel ils pourraient aboutir ;
 - c) réserve la procédure ultérieure et délègue au président de la chambre le soin de la fixer au besoin.

(Omissis)

BAYATYAN C. ARMENIA¹¹⁰
7 luglio 2011 – Grande Camera – Ric. 23459/03
Pres. Costa, Rozakis, Bratza, Lorenzen, Tulkens, Vajić, Garlicki,
Gyulumyan, Spielmann, Jaeger, Jebens, Hirvelä, Lazarova Trajkovska,
Bianku, Poalelungi, Vučinić

* * *

Dispositivo:

– 16 voti contro 1: violazione dell'art. 9

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: Gyulumyan

* * *

(*Omissis*)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

9. The applicant was born in 1983 and lives in Yerevan.

A. Background to the case

10. The applicant is a Jehovah's Witness. From 1997 he attended various Jehovah's Witnesses religious services and he was baptised on 18 September 1999 at the age of 16.

11. On 16 January 2000 the applicant was registered as a person liable for military service with the Erebuni District Military Commissariat [...].

12. On 16 January 2001 the applicant, at the age of 17, was called to undergo a medical examination, following which he was declared fit for military service. The applicant became eligible for military service during the 2001 spring draft (April-June).

13. On 1 April 2001, at the outset of the draft, the applicant sent identical letters to the General Prosecutor of Armenia [...], the Military Commissioner of Armenia [...] and the Human Rights Commission of the National Assembly [...], with the following statement:

"I, Vahan Bayatyan, born in 1983, inform you that I have studied the Bible since 1996 and have trained my conscience by the Bible in harmony with the words of Isaiah 2:4, and I consciously refuse to perform military service. At the same time I inform you that I am ready to perform alternative civilian service in place of military service."

14. In early May a summons to appear for military service on 15 May 2001 was delivered to the applicant's home. On 14 May 2001 an official of the Erebuni Military Commissariat telephoned the applicant's home and asked his mother whether the applicant was aware that he had been called to appear at the Commissariat to commence military service the following day. That same evening the applicant temporarily moved away from his home for fear of being forcibly taken to the military.

15. On 15 and 16 May 2001 officials from the Commissariat telephoned the applicant's mother, demanding to know his whereabouts. They threatened to take him to the military by force if he did not come voluntarily. On 17 May 2001, early in the morning, the officials came to the applicant's home. His parents were asleep and did not open the door. On the same date the applicant's mother went to the Commissariat, where she stated that the applicant had left home and she did not know when he would come back. According to the applicant, the Commissariat made no further efforts to contact his family.

16. On 29 May 2001 the Commission for State and Legal Affairs of the National Assembly [...] sent a reply to the applicant's letter of 1 April 2001, stating:

"In connection with your declaration, ... we inform you that in accordance with the legislation of the Republic of Armenia every citizen ... is obliged to serve in the Armenian army. Since no law has yet been adopted in Armenia on alternative service, you must submit to the current law and serve in the Armenian army."

¹¹⁰ *Fattispecie*: il ricorrente lamentava una violazione della propria libertà religiosa per essere stato condannato a pena detentiva dopo essersi rifiutato di prestare servizio militare.

17. In early to mid-June 2001 the applicant returned home, where he lived until his arrest in September 2002.

18. On 12 June 2001 the National Assembly declared a general amnesty which applied only to those who had committed crimes before 11 June 2001 and was to remain in force until 13 September 2001.

B. Criminal proceedings against the applicant

19. On 26 June 2001 the Erebuni Military Commissar [...] gave notice to the Erebuni District Prosecutor [...] that the applicant had failed to report for military service on 15 May 2001 and was intentionally avoiding service in the army.

20. During July and on 1 August 2001 the applicant, together with his father and his defence counsel, went on several occasions to the District Prosecutor's Office to inquire with the relevant investigator about his situation and to discuss the forthcoming proceedings.

21. On 1 August 2001 the investigator instituted criminal proceedings under Article 75 of the Criminal Code on account of the applicant's draft evasion. According to the applicant, the investigator's superior, the prosecutor, refused to bring charges against him until further investigations had been carried out. On 8 August 2001 the applicant, who apparently wanted to benefit from the above amnesty, complained about this to the General Prosecutor's Office [...]. He received no reply to this complaint.

22. On 1 October 2001 the investigator issued five decisions in respect of the applicant: (1) to bring a charge of draft evasion against the applicant under Article 75 of the Criminal Code; (2) to apply to the court for authorisation for the applicant's detention on remand; (3) to declare the applicant a fugitive and institute a search for him; (4) to apply to the court for authorisation to monitor the applicant's correspondence; and (5) to suspend the proceedings until the applicant had been found. This last order stated:

"... since, having undertaken investigative and search measures, the attempts to find the wanted [applicant] within two months ... have been unsuccessful and his whereabouts are unknown, ... [it is necessary] to suspend the investigation ... and ... to activate the search measures aimed at finding the accused."

23. Neither the applicant nor his family were notified of these decisions, despite the fact that since mid-June 2001 he had been living at the family home and that he had met with the investigator on several occasions in July-August 2001.

24. On 2 October 2001 the Erebuni and Nubarashen District Court of Yerevan [...] authorised the monitoring of the applicant's correspondence and his detention on remand. Neither the applicant nor his family were notified about these decisions, and the investigating authority made no attempt to contact them until the applicant's arrest in September 2002.

25. On 26 April 2002 the Convention entered into force in respect of Armenia.

C. The applicant's arrest and trial

26. On 4 September 2002, while the applicant was at work, two police officers went to his family home, informed his parents that he was on the wanted list and inquired about his whereabouts.

27. On 5 September 2002 the police officers returned and accompanied the applicant to a local police station, where they drew up a record of the applicant's voluntary surrender which stated that the applicant, having found out that he was on the wanted list, decided to appear at the police station. On the same date the applicant was placed in the Nubarashen detention facility.

28. On 9 September 2002 the investigating authority resumed the criminal proceedings against the applicant.

29. On 11 September 2002 the applicant was served with the 1 October 2001 charge (see paragraph 22 above) for the first time. During his questioning on the same date the applicant submitted that he consciously refused to perform military service because of his religious beliefs but was ready to perform alternative civilian service instead.

30. On the same date the applicant and his defence counsel were granted access to the case file. The bill of indictment was finalised on 18 September 2002 and approved by the prosecutor on 23 September 2002.

31. On 22 October 2002 the applicant's trial commenced in the Erebuni and Nubarashen District Court of Yerevan. The trial was adjourned until 28 October 2002 because the applicant had not been served with a copy of the indictment.

32. On 28 October 2002, at the court hearing, the applicant made the same submissions as during his questioning (see paragraph 29 above).

33. On the same date the Erebuni and Nubarashen District Court of Yerevan found the applicant guilty as charged and sentenced him to one year and six months in prison.

34. On 29 November 2002 the prosecutor lodged an appeal against this judgment, seeking a heavier punishment. The appeal stated:

“The [applicant] did not accept his guilt, explaining that he refused [military] service having studied the Bible, and as a Jehovah’s Witness his faith did not permit him to serve in the armed forces of Armenia.

[The applicant] is physically fit and is not employed.

I believe that the court imposed an obviously lenient punishment and did not take into consideration the degree of social danger of the crime, the personality of [the applicant], and the clearly unfounded and dangerous reasons for [the applicant’s] refusal of [military] service.”

35. On 19 December 2002 the applicant lodged objections in reply to the prosecutor’s appeal in which he argued that the judgment imposed was in violation of his freedom of conscience and religion guaranteed by Article 23 of the Constitution, Article 9 of the Convention and other international instruments. He further argued that the absence of a law on alternative civilian service could not serve as a justification for imposing criminal liability on a person refusing military service for reasons of conscience.

36. On 24 December 2002, in the proceedings before the Criminal and Military Court of Appeal [...], the prosecutor argued, *inter alia*, that a heavier sentence should be imposed also because the applicant had gone into hiding during the investigation. According to the applicant, during the appeal hearing pressure was put on him to abandon his religious beliefs regarding military service; in particular, both the prosecutor and one of the judges offered to terminate his case if he dropped his objection and performed his military duty.

37. On the same date the Court of Appeal decided to grant the prosecutor’s appeal and increased the applicant’s sentence to two and a half years, stating that:

“The court of first instance, when sentencing [the applicant], took into account that the offence [the applicant] had committed was not a grave one, that he was young, he had a clean record, he had confessed his guilt, he had actively assisted in the disclosure of the crime and he had sincerely repented.

However, in the course of the appeal proceedings it was established that not only does [the applicant] not accept his guilt, but he does not regret having committed the crime; not only did he not assist in the disclosure of the offence, but he hid from the investigation and his whereabouts were unknown, so a search for him had to be initiated.

Based on these circumstances, as well as taking into account the nature, motives and degree of social danger of the crime, the Court of Appeal considers that the prosecutor’s appeal must be granted, and a heavier and adequate punishment must be imposed on [the applicant].”

38. On an unspecified date the applicant lodged an appeal on points of law against that judgment, in which he raised arguments similar to the ones made in his objections of 19 December 2002 (see paragraph 35 above). He reiterated his willingness to perform alternative civilian service and submitted that, instead of spending two and a half years in prison, he could have done socially useful work. According to him, such a possibility was envisaged under Section 12 of the Military Liability Act (see paragraph 43 below). The applicant further argued that the principle of alternative service was enshrined in Section 19 of the Freedom of Conscience and Religious Organisations Act (see paragraph 44 below), and the absence of appropriate implementation mechanisms could not be blamed on him.

39. On 24 January 2003 the Court of Cassation [...] upheld the judgment of the Court of Appeal, finding, *inter alia*, that the rights guaranteed by Article 23 of the Constitution were subject to limitations under its Article 44 (see paragraph 41 below), in the interests, for example, of State security, public safety and the protection of public order. Similar limitations were also envisaged by Article 9 § 2 of the Convention.

40. On 22 July 2003 the applicant was released on parole after having served about ten and a half months of his sentence.

(Omissis)

III. COMPARATIVE LAW

46. It follows from the material available to the Court on the legislation of the member States of the Council of Europe that almost all the member States which ever had or still have compulsory military service introduced laws at various points recognising and implementing the right to conscientious objection, some of them even before becoming members of the Council of Europe. The earliest was the United Kingdom in 1916, followed by Denmark (1917), Sweden (1920), the Netherlands (1920-1923), Norway (1922), Finland (1931), Germany (1949), France and Luxembourg (1963), Belgium (1964), Italy (1972), Austria (1974), Portugal (1976) and Spain (1978).

47. A big wave of recognitions ensued in the late 1980s and the 1990s, when almost all the then or future member States which had not yet done so introduced such a right into their domestic legal systems. These include Poland (1988), the Czech Republic and Hungary (1989), Croatia (1990), Estonia, Moldova and Slovenia (1991), Cyprus, the former Federal Republic of Yugoslavia (which in 2006 divided into two member States: Serbia and Montenegro, both of which retained that right) and Ukraine (1992), Latvia (1993), the Slovak Republic and Switzerland (1995), Bosnia and Herzegovina, Lithuania and Romania (1996), Georgia and Greece (1997), and Bulgaria (1998).

48. From the remaining member States the Former Yugoslav Republic of Macedonia, which as early as in 1992 had provided for a possibility to perform non-armed military service, introduced a genuine alternative civilian service in 2001. Russia and Albania, which in 1993 and 1998 respectively had constitutionally recognised the right to conscientious objection, fully implemented it through laws in 2004 and 2003 respectively. Azerbaijan constitutionally recognised the right to conscientious objection in 1995 but no implementing laws have yet been introduced. Conscientious objectors are not recognised in Turkey.

49. In most of the member States where conscientious objection was or is recognised and fully implemented, conscientious objector status could or can be claimed on the basis not only of religious beliefs but also of a relatively broad range of personal beliefs of a non-religious nature, the only exceptions being Romania and Ukraine, where the right to claim conscientious objector status is limited to religious grounds alone. In some member States the right to claim conscientious objector status only applied or applies during peacetime, as in Poland, Belgium and Finland, while in others, like Montenegro and the Slovak Republic, the right to claim such status by definition applies only in time of mobilisation or war. Finally, some member States, like Finland, allow certain categories of conscientious objectors to be exempted also from alternative service.

IV. RELEVANT INTERNATIONAL DOCUMENTS AND PRACTICE

A. European documents

1. The Council of Europe

(a) Armenia specific documents

Opinion No. 221 (2000) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE): Armenia's application for membership of the Council of Europe

50. On 28 June 2000 the PACE adopted its Opinion No. 221 on Armenia's application to join the Council of Europe. The PACE concluded its opinion by recommending the Committee of Ministers of the Council of Europe to invite Armenia to become a member, on the understanding that a number of commitments would be fulfilled within stipulated time-limits. The relevant extract from the Opinion reads as follows:

“13. The Parliamentary Assembly takes note of the letters from the President of Armenia, the speaker of the parliament, the Prime Minister and the chairmen of the political parties represented in the parliament, and notes that Armenia undertakes to honour the following commitments: ... to adopt, within three years of accession, a law on alternative service in compliance with European standards and, in the meantime, to pardon all conscientious objectors sentenced to prison terms or service in disciplinary battalions, allowing them instead to choose, when the law on alternative service has come into force, to perform non-armed military service or alternative civilian service.”

(b) General documents

(i) The Parliamentary Assembly of the Council of Europe

51. The right to conscientious objection was first mentioned by the PACE as early as in 1967 in its Resolution 337 (1967), in which it laid down the following basic principles:

“1. Persons liable to conscription for military service who, for reasons of conscience or profound conviction arising from religious, ethical, moral, humanitarian, philosophical or similar motives, refuse to perform armed service shall enjoy a personal right to be released from the obligation to perform such service.

2. This right shall be regarded as deriving logically from the fundamental rights of the individual in democratic Rule of Law States which are guaranteed in Article 9 of the European Convention on Human Rights.”

52. Based on this Resolution, the PACE adopted Recommendation 478(1967), calling upon the Committee of Ministers to invite member States to bring their national legislation as closely as possible into line with the basic principles. The PACE further reiterated and developed the basic principles in its Recommendation 816(1977) and Recommendation 1518(2001). In the latter recommendation it stated that the right to conscientious objection was a “fundamental aspect of the right to freedom of thought, conscience and religion” enshrined in the Convention. It pointed out that only five member States had not yet recognised that right and recommended the Committee of Ministers to invite them to do so.

53. In 2006 the PACE adopted Recommendation 1742(2006) concerning human rights of members of the armed forces, calling upon the member States, inter alia, to introduce into their legislation the right to be registered as a conscientious objector at any time and the right of career servicemen to be granted such status.

(ii) The Committee of Ministers

54. In 1987 the Committee of Ministers adopted Recommendation no. R(87)8, recommending the member States to recognise the right to conscientious objection and inviting the governments which had not yet done so to bring their national law and practice into line with the following basic principle:

“Anyone liable to conscription for military service who, for compelling reasons of conscience, refuses to be involved in the use of arms, shall have the right to be released from the obligation to perform such service ... [and] may be liable to perform alternative service ...”

55. In 2010 the Committee of Ministers adopted Recommendation CM/Rec(2010)4, recommending the member States to ensure that any limitations on the right to freedom of thought, conscience and religion of members of the armed forces comply with the requirements of Article 9 § 2 of the Convention, that conscripts have the right to be granted conscientious objector status and that an alternative service of a civilian nature be proposed to them. The Explanatory Memorandum to this Recommendation noted, in particular:

“The right to conscientious objection has not to date been recognised by the Court as being covered by Article 9 of the Convention. However, the current trend in international fora is to consider it part and parcel of the freedom of conscience and religion.”

2. The European Union

(a) The European Parliament

56. The principles developed by the Council of Europe bodies were echoed in the resolutions of the European Parliament of 7 February 1983, 13 October 1989, 11 March 1993 and 19 January 1994. The European Parliament similarly considered that the right to conscientious objection was inherent in the concept of freedom of thought, conscience and religion, as recognised in Article 9 of the Convention, and called upon the member States of the European Union to incorporate the right to conscientious objection as a fundamental right in their legal systems.

(b) The Charter of Fundamental Rights of the European Union

57. Article 10 of the Charter, which was proclaimed on 7 December 2000 and entered into force on 1 December 2009, provides:

“1. Everyone has the right to freedom of thought, conscience and religion. This right includes freedom to change religion or belief and freedom, either alone or in community with others and in public or in private, to manifest religion or belief, in worship, teaching, practice and observance.

2. The right to conscientious objection is recognised, in accordance with the national laws governing the exercise of this right.”

B. Other international documents and practice

(Omissis)

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION

71. The applicant complained that his conviction for refusal to serve in the army had violated Article 9 of the Convention which reads as follows:

(Omissis)

A. The Chamber judgment

72. In its judgment of 27 October 2009 the Chamber first noted that the majority of Council of Europe member States had adopted laws providing for alternative service for conscientious objectors. However, Article 9 had to be read in the light of Article 4 § 3 (b) of the Convention, which left the choice of recognising conscientious objectors to each Contracting Party. Thus, the fact that the majority of the Contracting Parties had recognised this right could not be relied upon to hold a Contracting Party which had not done so to be in violation of its Convention obligations. This factor could not therefore serve a useful purpose for the evolutive interpretation of the Convention. The Chamber found that, in such circumstances, Article 9 did not guarantee a right to refuse military service on conscientious grounds and was therefore inapplicable to the applicant's case. It concluded that, in view of the inapplicability of Article 9, the authorities could not be regarded as having acted in breach of their Convention obligations by convicting the applicant for his refusal to perform military service.

B. The parties' submissions

1. The applicant

(a) Applicability of Article 9

73. The applicant submitted that, by refusing to apply the "living instrument" doctrine, the Chamber had crystallised the interpretation made by the European Commission of Human Rights to the effect that Article 4 § 3 (b) limited the applicability of Article 9 to conscientious objectors without justification or explanation. However, Article 4 § 3 (b) could not be legitimately used to deny the right to conscientious objection under Article 9, especially in case of Armenia which had legally committed itself since 2000 to recognise conscientious objectors. Relying on the *Travaux préparatoires*, the applicant claimed that Article 4 § 3 (b) had never been meant to be read in conjunction with Article 9. Its sole purpose was to delimit the right guaranteed by Article 4 § 2 and it neither recognised nor excluded the right to conscientious objection. Article 4 § 3 (b) was not being applied to other provisions of the Convention and there was no reason for it to apply to Article 9 either. If Article 9 was never meant to apply to conscientious objectors, such a restriction could easily have been incorporated by the drafters of the Convention. Hence, by deciding to apply Article 9 to conscientious objectors the Court would not be deriving from the Convention a right which was not included therein at the outset.

74. According to the applicant, present-day conditions supported the recognition of the right to conscientious objection under Article 9, taking into account the gradual recognition of this right in almost all the member States of the Council of Europe. This consensus was also reflected in the position of the organs of the Council of Europe and the European Union. Moreover, recognition of the right to conscientious objection had become one of the pre-conditions for new member States wishing to join the Council of Europe. Furthermore, the Chamber had failed to take into account the important developments concerning the issue before the United Nations organs, including the interpretation given by the UNHRC to the counterpart provisions of the ICCPR. There was a need to clarify the Court's position on this issue because it had always been the Commission, and not the Court, which had refused to apply Article 9 to conscientious objectors. Furthermore, the Chamber's reference to the Commission's position was neither appropriate, since it ran counter to the object and purpose of the Convention, nor accurate, since an evolution in favour of the recognition of the right to conscientious objection could be discerned even in the Commission's position. The applicant lastly claimed that the issue went beyond his case, since it had serious consequences affecting hundreds of young men in a similar situation in the Council of Europe and thousands of others throughout the world.

(b) Compliance with Article 9

75. The applicant submitted that his conviction had amounted to an interference with his right to manifest his religious beliefs. This interference was not prescribed by law because the Armenian authorities, by convicting him, had acted in violation of the legally binding commitment which they had undertaken when joining the Council of Europe, namely to pardon all conscientious objectors sentenced

to prison terms. This international obligation had become an integral part of Armenia's domestic legal system and from then on all conscientious objectors who refused to perform military service could reasonably expect to be freed from that obligation and eventually be given the option of performing alternative civilian service. As a result, the domestic law was not sufficiently precise, since it was not harmonised with the legally binding international commitments of Armenia.

76. The applicant further submitted that the interference was not prescribed by law also because Armenia, having become party to the ICCPR in 1993, had failed to be faithful to its Article 18 and the subsequent case-law of the UNHRC as required by the Freedom of Conscience and Religious Organisations Act (see paragraph 44 above).

77. The applicant further argued that the interference was not necessary in a democratic society. First, the fact that he – a conscientious objector who was committed to living peacefully with his neighbours and who had a blank criminal record – was imprisoned and treated like a dangerous criminal was totally unnecessary in a democratic society. In particular, he had been subjected to a harassing search process, had later been arrested and locked up in a cell without any bedding and with six others detained for various crimes, and had been subjected to insults and verbal abuse by the guards. Second, he had been subjected to wholly disproportionate punishment and treatment considering that he was simply exercising his fundamental right to freedom of thought, conscience and religion. Third, his imprisonment had not been necessary also because the Armenian authorities had pardoned other individuals in a similar situation. Lastly, the military protection of the country would not be disorganised and weakened if persons like him were not punished. In particular, Armenia had 125,000 active conscripts in 2007 and 551,000 potential ones, while only 41 Jehovah's Witnesses were imprisoned. Moreover, since 2002 only three individuals belonging to other religions had decided to become conscientious objectors. Such insignificant numbers could not have a negative impact on the military capacity of Armenia.

2. The Government

(a) Applicability of Article 9

78. The Government submitted that the rights guaranteed by the Convention and the Armenian Constitution, including the right to freedom of thought, conscience and religion, were to be applied to everyone equally and without discrimination. The applicant, an Armenian citizen, was obliged under the Constitution to perform compulsory military service regardless of his religious convictions and the fulfilment of such obligation could not be considered an interference with his rights. The law did not include such grounds for exemption from military service as being a Jehovah's Witness. Thus, exemption from compulsory military service on a ground not prescribed by law would have been in breach of the principle of equality and non-discrimination.

79. The Government agreed that the Convention was a "living instrument". However, the question of whether Article 9 of the Convention was applicable to the present case was to be considered from the point of view of the interpretation of the Convention existing at the material time. The applicant had been convicted in the years 2001-2002 and his conviction at that time had been in line with the approach of the international community and was considered to be lawful and justified under the Convention as interpreted by the Commission and the Court. In particular, the Commission had found in the cases of *Peters v. the Netherlands* (no. 22793/93, Commission decision of 30 November 1994, unreported) and *Heudens v. Belgium* (no. 24630/94, Commission decision of 22 May 1995, unreported), which were the latest decisions on the matter, that the right to freedom of thought, conscience and religion guaranteed by Article 9 did not concern exemption from compulsory military service on religious or political grounds. The Court had not even recognised the applicability of Article 9 in its more recent judgments, where it had not found it necessary to examine the issue (for example, in *Thlimmenos v. Greece* [GC], no. 34369/97, § 43, ECHR 2000-IV, and *Ülke v. Turkey* no. 39437/98, §§ 53-54, 24 January 2006). The Armenian authorities had therefore acted in compliance with the requirements of the Convention. Given the established case-law on this matter, they could not have foreseen the possibility of a new interpretation of Article 9 by the Court and consequently could not have made their actions comply with that possible "new approach".

80. The Government admitted that the majority of member States of the Council of Europe had adopted laws providing for various forms of alternative service for conscientious objectors. However, the provisions of Article 4 § 3 (b), which clearly left the choice of recognising conscientious objectors to each Contracting Party, could not be overlooked, and the fact that the majority of them had recognised this right could not be relied upon to hold a Contracting Party which had not done so to be in violation of its obligations under the Convention. In sum, Article 9 read in the light of Article 4 § 3 (b) did not guarantee

a right to refuse military service on conscientious grounds and there had been no interference with the applicant's rights guaranteed by Article 9.

81. The Government further submitted that there were at present about sixty registered religious organisations in Armenia, including the Jehovah's Witnesses, nine branches of religious organisations and one agency. So if each of them insisted that military service was against their religious convictions, a situation would arise in which not only members of Jehovah's Witnesses but also those of other religious organisations would be able to refuse to perform their obligation to defend their home country. Furthermore, members of Jehovah's Witnesses or any other religious organisation might equally assert that, for instance, payment of taxes and duties was against their religious convictions and the State would be obliged not to convict them as this might be found to be in violation of Article 9. Such an approach was unacceptable in view of the fact that, in order to avoid the fulfilment of his or her obligations towards the State, a person could become a member of this or that religious organisation.

82. The Government lastly submitted that, as far as Armenia's obligations undertaken upon accession to the Council of Europe were concerned, on 17 December 2003 the Alternative Service Act was adopted. The authorities had thereby accepted the possibility of exemption from military service on religious grounds, while conscientious objectors were provided with an alternative means of performing their constitutional obligation. Thus, at present conscientious objectors were being convicted only if they also refused to perform the alternative service. As regards the obligation to pardon all conscientious objectors sentenced to prison terms, the Government insisted that the authorities had complied with it by exempting the applicant from serving the imposed sentence. In particular, after having been sentenced to two years and six months' imprisonment, the applicant had been released six months after the decision of the Court of Cassation.

(b) Compliance with Article 9

83. The Government submitted that, even assuming that there had been an interference with the applicant's rights guaranteed by Article 9, this interference was justified. First, the interference was prescribed by law. In particular, the obligation of every Armenian citizen aged between 18 and 27, who had been found to be physically fit, to serve in the Armenian army, regardless of his religious convictions, was prescribed by Article 47 of the Constitution and Sections 3 and 11 of the Military Liability Act. Furthermore, Article 75 of the Criminal Code prescribed a penalty for draft evasion. These legal provisions were both accessible and sufficiently precise. Moreover, the right to conscientious objection was not recognised under the Armenian law at the material time.

84. Second, the interference had been necessary in a democratic society. It was one of the fundamental principles of any democratic society for all citizens, without discrimination on any grounds, to be entitled to all the rights and freedoms and to be subject to the obligations prescribed by the Constitution and laws. Thus, it would inevitably result in very serious consequences for public order if the authorities allowed the above-mentioned sixty-plus religious organisations to interpret and comply with the law in force at the material time as their respective religious beliefs provided. The most important task of the authorities in these circumstances was to ensure equal application of the law in respect of all Armenian citizens regardless of their religion, which should not be interpreted as an interference incompatible with the Convention.

3. Third-party interveners

(a) Joint observations of Amnesty International, Conscience and Peace Tax International, Friends World Committee for Consultation (Quakers), International Commission of Jurists, and War Resisters' International

85. The intervening organisations provided a general overview of the gradual recognition of the right to conscientious objection at international and regional levels. On the international level, they focused in particular on the developments in the jurisprudence of the UNHRC and its interpretation of the counterpart provisions of the ICCPR, notably its General Comment no. 22 and the case of Yeo-Bum Yoon and Myung-Jin Choi (see paragraphs 62-64 above). They further referred to the developments before other United Nations bodies, such as the United Nations Commission on Human Rights and the Working Group on Arbitrary Detention (see paragraphs 58 and 65 above).

86. On the regional level, the intervening organisations referred in particular to the developments before the Council of Europe organs, notably their recommendations urging recognition and greater protection of the right to conscientious objection (see paragraphs 51-55 above). They also pointed out that the right to conscientious objection had been explicitly recognised by Article 10 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union and by Article 12 of the Ibero-American Convention on

Young People's Rights (see paragraphs 57 and 69 above). Lastly, in 2005 the Inter-American Commission on Human Rights, in approving a friendly settlement between an applicant and the Bolivian State, recognised the evolving nature of the right to conscientious objection and made an explicit reference to General Comment no. 22 of the UNHRC (see paragraph 68 above).

87. The intervening organisations further submitted that Article 9 § 2 of the Convention did not allow limitations on freedom to manifest one's religion or belief on the ground of national security. They underlined that in the case of Yeo-Bum Yoon and Myung-Jin Choi, cited above, the UNHRC, having found that there had been an interference with the applicants' rights guaranteed by Article 18 of the ICCPR, concluded that the interference was not necessary and that there had been a violation of that provision.

88. The intervening organisations argued that, given the near universal recognition of the right to conscientious objection by the member States of the Council of Europe and the above findings of the UNHRC, a State's failure to make any provision for conscientious objection to military service was an interference unjustifiable under Article 9 § 2. They lastly submitted, relying on the dissenting opinions in the cases of Tsirlis and Kouloumpas v. Greece (29 May 1997, Reports of Judgments and Decisions 1997-III) and Thlimmenos, cited above, that even the Commission's approach to the disputed matter had evolved over the years. All the above supported the protection of the right to conscientious objection under Article 9.

(b) The European Association of Jehovah's Christian Witnesses

89. The intervening organisation submitted that Jehovah's Witnesses were a known Christian denomination which involved devotion to high moral standards and included a refusal to take up arms against their fellow man. They would normally accept alternative national service provided it did not violate these core values, including through being administered by the military authorities or addressed to the furtherance of military activity or goals. Jehovah's Witnesses had historically suffered various forms of punishment because of their conscientious objection to military service, especially during wartime. However, post-war developments in many European countries led to the gradual introduction of alternative civilian service and the eventual abolition of compulsory national service.

90. The intervening organisation further alleged that in Armenia there was no option of performing genuine alternative civilian service free from military control and supervision and young Jehovah's Witnesses continued to object to such service for conscientious reasons and to be imprisoned. There had been 273 persons convicted between 2002 and 2010 and at present 72 persons were serving sentences ranging from 24 to 36 months. Such persons also suffered other forms of harassment, such as refusal of a passport without which employment, opening a bank account or even marriage were impossible.

91. In conclusion, the intervening organisation called upon the Grand Chamber to apply the living instrument doctrine and to bring the case-law in line with present-day conditions. It argued that the imperatives of defence of member States were no longer applicable at the level prevailing at the time of earlier decisions on this matter and the need to make arrangements for national service could be met by member States without overriding the rights guaranteed by Article 9.

C. The Court's assessment

1. Applicability of Article 9

92. The Government contested the applicability of Article 9 to the applicant's case with reference to the Commission's case-law, while the applicant and the third-party interveners argued that this case-law was obsolete and requested that it be brought in line with present-day conditions.

(a) Recapitulation of the relevant case-law

93. The Court observes that the initial position of the European Commission of Human Rights was set out in the case of Grandrath v. the Federal Republic of Germany (no. 2299/64, Commission report of 12 December 1966, Yearbook, vol. 10, p. 626) which concerned a Jehovah's Witness who sought to be exempted not only from military but also from substitute civilian service. He alleged a violation of Article 9 of the Convention on the ground that the authorities had imposed on him a service which was contrary to his conscience and religion and had punished him for his refusal to perform such service. The Commission observed at the outset that, while Article 9 guaranteed the right to freedom of thought, conscience and religion in general, Article 4 of the Convention contained a provision which expressly dealt with the question of compulsory service exacted in the place of military service in the case of conscientious objectors. It concluded that, since Article 4 expressly recognised that civilian service might

be imposed on conscientious objectors as a substitute for military service, objections of conscience did not, under the Convention, entitle a person to exemption from such service. The Commission found it superfluous to examine any questions of interpretation of the term “freedom of conscience and religion” used in Article 9 and concluded that that provision considered separately had not been violated.

94. Similarly, in the case of *X. v. Austria* (no. 5591/72, Commission decision of 2 April 1973, Collection 43, p. 161) the Commission stated that, in interpreting Article 9 of the Convention, it had also taken into consideration the terms of Article 4 § 3 (b) of the Convention, which provided that forced or compulsory labour should not include “any service of a military character or, in cases of conscientious objectors, in countries where they are recognised, service exacted instead of compulsory military service”. By including the words “in countries where they are recognised” in Article 4 § 3 (b), a choice was left to the High Contracting Parties whether or not to recognise conscientious objectors and, if they were so recognised, to provide some substitute service. The Commission, for this reason, found that Article 9, as qualified by Article 4 § 3 (b), did not impose on a state the obligation to recognise conscientious objectors and, consequently, to make special arrangements for the exercise of their right to freedom of conscience and religion as far as it affected their compulsory military service. It followed that these Articles did not prevent a State which had not recognised conscientious objectors from punishing those who refused to do military service.

95. This approach was subsequently confirmed by the Commission in the case of *X. v. the Federal Republic of Germany*, which concerned the applicant’s conscientious objection to substitute civilian service (no. 7705/76, Commission decision 5 July 1977, Decisions and Reports (DR) 9, p. 196). In the case of *Conscientious objectors v. Denmark* (no. 7565/76, Commission decision 7 March 1977, DR 9, p. 117) the Commission reiterated that the right to conscientious objection was not included among the rights and freedoms guaranteed by the Convention. In the case of *A. v. Switzerland* (no. 10640/83, Commission decision of 9 May 1984, DR 38, p. 219) the Commission reaffirmed its position and added that neither the sentence passed on the applicant for refusing to perform military service nor the fact of its not being suspended could constitute a breach of Article 9.

96. The finding that the Convention as such did not guarantee a right to conscientious objection was upheld by the Commission on several subsequent occasions (see *N. v. Sweden*, no. 10410/83, Commission decision of 11 October 1984, DR 40, p. 203; see also, *mutatis mutandis*, *Autio v. Finland*, no. 17086/90, Commission decision of 6 December 1991, DR 72, p. 245; *Peters*, cited above; and *Heudens*, cited above). In these cases, nevertheless, the Commission was prepared to accept that, notwithstanding the above principles, the facts fell within the ambit of Article 9 and the applicants’ allegations of discrimination were therefore to be examined under Article 14 of the Convention.

97. In two cases the issue of conviction for conscientious objection was brought before the Court. However, in both cases the Court did not find it necessary to examine the question of applicability of Article 9 and decided to deal with the issue under other provisions of the Convention, namely Articles 14 and 3 (see *Thlimmenos*, cited above, §§ 43 and 53, and *Ülke*, cited above, §§ 53-54 and 63-64).

(b) Whether there is a need for a change of the case-law

98. While it is in the interests of legal certainty, foreseeability and equality before the law that the Court should not depart, without good reason, from precedents laid down in previous cases, a failure by the Court to maintain a dynamic and evolutive approach would risk rendering it a bar to reform or improvement (see *Vilho Eskelinen and Others v. Finland* [GC], no. 63235/00, § 56, ECHR 2007-IV, and *Micallef v. Malta* [GC], no. 17056/06, § 81, ECHR 2009-...). It is of crucial importance that the Convention is interpreted and applied in a manner which renders its rights practical and effective, not theoretical and illusory (see *Stafford v. the United Kingdom* [GC], no. 46295/99, § 68, ECHR 2002-IV, and *Christine Goodwin v. the United Kingdom* [GC], no. 28957/95, § 74, ECHR 2002-VI).

99. The Court notes that prior to this case it has never ruled on the question of the applicability of Article 9 to conscientious objectors, unlike the Commission, which refused to apply that Article to such persons. In doing so, the Commission drew a link between Article 9 and Article 4 § 3 (b) of the Convention, finding that the latter left the choice of recognising a right to conscientious objection to the Contracting Parties. Consequently, conscientious objectors were excluded from the scope of protection of Article 9, which could not be read as guaranteeing freedom from prosecution for refusal to serve in the army.

100. The Court, however, is not convinced that this interpretation of Article 4 § 3 (b) reflects the true purpose and meaning of this provision. It notes that Article 4 § 3 (b) excludes from the scope of “forced or compulsory labour” prohibited by Article 4 § 2 “any service of a military character or, in case of conscientious objectors in countries where they are recognised, service exacted instead of compulsory military service”. The Court further notes in this respect the *Travaux préparatoires* on Article 4, whose paragraph 23 states: “In sub-paragraph [(b)], the clause relating to conscientious objectors was intended to

indicate that any national service required of them by law would not fall within the scope of forced or compulsory labour. As the concept of conscientious objection was not recognised in many countries, the phrase ‘in countries where conscientious objection is recognised’ was inserted”. In the Court’s opinion, the *Travaux préparatoires* confirm that the sole purpose of sub-paragraph (b) of Article 4 § 3 is to provide a further elucidation of the notion “forced or compulsory labour”. In itself it neither recognises nor excludes a right to conscientious objection and should therefore not have a delimiting effect on the rights guaranteed by Article 9.

101. At the same time, the Court is mindful of the fact that the restrictive interpretation of Article 9 applied by the Commission was a reflection of the ideas prevailing at the material time. It considers, however, that many years have elapsed since the Commission first set out its reasoning excluding the right to conscientious objection from the scope of Article 9 in the cases of *Grandrath v. the Federal Republic of Germany* and *X. v. Austria*. Even though that reasoning was later confirmed by the Commission on several occasions, its last decision to that effect was adopted as long ago as 1995. In the meantime there have been important developments both in the domestic legal systems of Council of Europe member States and internationally.

102. The Court reiterates in this connection that the Convention is a living instrument which must be interpreted in the light of present-day conditions and of the ideas prevailing in democratic States today (see, among other authorities, *Tyrer v. the United Kingdom*, 25 April 1978, § 31, Series A no. 26; *Kress v. France* [GC], no. 39594/98, § 70, ECHR 2001-VI; and *Christine Goodwin*, cited above, § 75). Since it is first and foremost a system for the protection of human rights, the Court must have regard to the changing conditions in Contracting States and respond, for example, to any emerging consensus as to the standards to be achieved (see *Stafford*, cited above, § 68, and *Scoppola v. Italy* (no. 2) [GC], no. 10249/03, § 104, ECHR 2009-...). Furthermore, in defining the meaning of terms and notions in the text of the Convention, the Court can and must take into account elements of international law other than the Convention and the interpretation of such elements by competent organs. The consensus emerging from specialised international instruments may constitute a relevant consideration for the Court when it interprets the provisions of the Convention in specific cases (see *Demir and Baykara v. Turkey* [GC], no. 34503/97, § 85, 12 November 2008).

103. The Court notes that in the late 1980s and the 1990s there was an obvious trend among European countries, both existing Council of Europe member States and those which joined the organisation later, to recognise the right to conscientious objection (see paragraph 47 above). All in all, nineteen of those States which had not yet recognised the right to conscientious objection introduced such a right into their domestic legal systems around the time when the Commission took its last decisions on the matter. Hence, at the time when the alleged interference with the applicant’s rights under Article 9 occurred, namely in 2002-2003, only four other member States, in addition to Armenia, did not provide for the possibility of claiming conscientious objector status, although three of those had already incorporated that right into their Constitutions but had not yet introduced implementing laws (see paragraph 48 above). Thus, already at the material time there was nearly a consensus among all Council of Europe member States, the overwhelming majority of which had already recognised in their law and practice the right to conscientious objection.

104. Moreover, the Court notes that, subsequent to the facts of the present case, two more member States passed laws fully implementing the right to conscientious objection, thereby leaving Azerbaijan and Turkey as the only two member States not to have done so yet. Furthermore, the Court notes that Armenia itself also recognised that right after the applicant’s release from prison and the introduction of the present application.

105. The Court would further point out the equally important developments concerning recognition of the right to conscientious objection in various international fora. The most notable is the interpretation by the UNHRC of the provisions of the ICCPR (Articles 8 and 18), which are similar to those of the Convention (Articles 4 and 9). Initially the UNHRC adopted the same approach as the European Commission, excluding the right of conscientious objection from the scope of Article 18 of the ICCPR. However, in 1993, in its General Comment No. 22, it modified its initial approach and considered that a right to conscientious objection could be derived from Article 18 of the ICCPR inasmuch as the obligation to use lethal force might seriously conflict with the freedom of conscience and the right to manifest one’s religion or belief. In 2006 the UNHRC explicitly refused to apply Article 8 of the ICCPR in two cases against South Korea concerning conscientious objectors and examined their complaints solely under Article 18 of the ICCPR, finding a violation of that provision on account of the applicants’ conviction for refusal to serve in the army for reasons of conscience (see paragraphs 59-64 above).

106. In Europe, mention should be made of the proclamation in 2000 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, which entered into force in 2009. While the first paragraph

of Article 10 of the Charter reproduces Article 9 § 1 of the Convention almost literally, its second paragraph explicitly states that “[t]he right to conscientious objection is recognised, in accordance with the national laws governing the exercise of this right” (see paragraph 57 above). Such explicit addition is no doubt deliberate (see, *mutatis mutandis*, Christine Goodwin, cited above, § 100, and Scoppola, cited above, § 105) and reflects the unanimous recognition of the right to conscientious objection by the member States of the European Union, as well as the weight attached to that right in modern European society.

107. Within the Council of Europe, both the PACE and the Committee of Ministers have also on several occasions called on the member States, which had not yet done so, to recognise the right to conscientious objection (see paragraphs 51-55 above). Furthermore, recognition of the right to conscientious objection became a pre-condition for admission of new member States into the organisation (see, as an example, paragraph 50 above). In 2001 the PACE, having reiterated its calls made previously, stated specifically that the right to conscientious objection was a fundamental aspect of the right to freedom of thought, conscience and religion enshrined in the Convention (see paragraph 52 above). In 2010 the Committee of Ministers, relying on the developments in the UNHRC case-law and the provisions of the European Union Charter of Fundamental Rights, also confirmed such interpretation of the notion of freedom of conscience and religion as enshrined in Article 9 of the Convention and recommended that the member States ensure the right of conscripts to be granted conscientious objector status (see paragraph 55 above).

108. The Court therefore concludes that since the Commission’s decision in *Grandrath v. the Federal Republic of Germany* and its follow-up decisions the domestic law of the overwhelming majority of Council of Europe member States, along with the relevant international instruments, has evolved to the effect that at the material time there was already a virtually general consensus on the question in Europe and beyond. In the light of these developments, it cannot be said that a shift in the interpretation of Article 9 in relation to events which occurred in 2002-2003 was not foreseeable. This is all the more the case considering that Armenia itself was a party to the ICCPR and had, moreover, pledged when joining the Council of Europe to introduce a law recognising the right to conscientious objection.

109. In the light of the foregoing and in line with the “living instrument” approach, the Court therefore takes the view that it is not possible to confirm the case-law established by the Commission, and that Article 9 should no longer be read in conjunction with Article 4 § 3 (b). Consequently, the applicant’s complaint is to be assessed solely under Article 9.

110. In this respect, the Court notes that Article 9 does not explicitly refer to a right to conscientious objection. However, it considers that opposition to military service, where it is motivated by a serious and insurmountable conflict between the obligation to serve in the army and a person’s conscience or his deeply and genuinely held religious or other beliefs, constitutes a conviction or belief of sufficient cogency, seriousness, cohesion and importance to attract the guarantees of Article 9 (see, *mutatis mutandis*, *Campbell and Cosans v. the United Kingdom*, 25 February 1982, § 36, Series A no. 48, and, by contrast, *Pretty v. the United Kingdom*, no. 2346/02, § 82, ECHR 2002-III). Whether and to what extent objection to military service falls within the ambit of that provision must be assessed in the light of the particular circumstances of the case.

111. The applicant in the present case is a member of Jehovah’s Witnesses, a religious group whose beliefs include the conviction that service, even unarmed, within the military is to be opposed. The Court therefore has no reason to doubt that the applicant’s objection to military service was motivated by his religious beliefs, which were genuinely held and were in serious and insurmountable conflict with his obligation to perform military service. In this sense, and contrary to the Government’s claim (see paragraph 81 above), the applicant’s situation must be distinguished from a situation that concerns an obligation which has no specific conscientious implications in itself, such as a general tax obligation (see *C. v. the United Kingdom*, no. 10358/83, Commission decision of 15 December 1983, DR 37, p. 142). Accordingly, Article 9 is applicable to the applicant’s case.

2. Compliance with Article 9

(a) Whether there was an interference

112. The Court considers that the applicant’s failure to report for military service was a manifestation of his religious beliefs. His conviction for draft evasion therefore amounted to an interference with his freedom to manifest his religion as guaranteed by Article 9 § 1. Such interference will be contrary to Article 9 unless it is “prescribed by law”, pursues one or more of the legitimate aims set out in paragraph 2 and is “necessary in a democratic society” (see, among other authorities, *Buscarini and Others v. San Marino [GC]*, no. 24645/94, § 34, ECHR 1999-I).

(b) Whether the interference was justified

(i) Prescribed by law

113. The Court reiterates its settled case-law that the expression “prescribed by law” requires firstly that the impugned measure should have a basis in domestic law. It also refers to the quality of the law in question, requiring that it be accessible to the persons concerned and formulated with sufficient precision to enable them – if need be, with appropriate advice – to foresee, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may entail and to regulate their conduct (see, among other authorities, *Gorzelik and Others v. Poland* [GC], no. 44158/98, § 64, ECHR 2004-I).

114. The Court observes that the applicant’s conviction was based on Article 75 of the then Criminal Code, which prescribed the penalty for draft evasion. It further observes that at the time of the applicant’s conviction there was no law on alternative service and both the Armenian Constitution and the Military Liability Act required all male citizens aged between 18 and 27, unless found to be physically unfit, to perform military service. The Court considers that these provisions, which it is undisputed were accessible, were couched in sufficiently clear terms.

115. It is true that there would appear to be an inconsistency between the above domestic provisions and the commitment undertaken by the Armenian authorities when joining the Council of Europe to adopt a law on alternative service within three years of accession and, in the meantime, to pardon all conscientious objectors sentenced to prison terms, allowing them instead, when the law had come into force, to perform alternative civilian service (see paragraph 50 above). The Court, however, does not find it necessary to resolve the apparent conflict between the domestic law and Armenia’s international commitment. Nor does it find it necessary, in the present context, to rule on the alleged failure of the authorities to comply with the provisions of the ICCPR (see paragraph 59 above).

116. Therefore, for the purposes of the present case and in view of its findings concerning the necessity of the interference (see paragraphs 124-128 below), the Court prefers to leave open the question of whether the interference was prescribed by law.

(ii) Legitimate aim

117. The Government referred to the need to protect public order and, implicitly, the rights of others. The Court, however, does not find the Government’s reference to these aims to be convincing in the circumstances of the case, especially taking into account that at the time of the applicant’s conviction the Armenian authorities had already pledged to introduce alternative civilian service and, implicitly, to refrain from convicting new conscientious objectors (see paragraph 127 below). It, nevertheless, considers it unnecessary to determine conclusively whether the aims referred to by the Government were legitimate within the meaning of Article 9 § 2, since, even assuming that they were, the interference was in any event incompatible with that provision for the reasons set out below.

(iii) Necessary in a democratic society

118. The Court reiterates that, as enshrined in Article 9, freedom of thought, conscience and religion is one of the foundations of a “democratic society” within the meaning of the Convention. This freedom is, in its religious dimension, one of the most vital elements that go to make up the identity of believers and their conception of life, but it is also a precious asset for atheists, agnostics, sceptics and the unconcerned. The pluralism indissociable from a democratic society, which has been dearly won over the centuries, depends on it. That freedom entails, inter alia, freedom to hold or not to hold religious beliefs and to practise or not to practise a religion (see *Kokkinakis v. Greece*, 25 May 1993, § 31, Series A no. 260-A; *Buscarini and Others*, cited above, § 34; and *Leyla Şahin v. Turkey* [GC], no. 44774/98, § 104, ECHR 2005-XI).

119. While religious freedom is primarily a matter of individual conscience, it also implies, inter alia, freedom to manifest one’s religion, alone and in private, or in community with others, in public and within the circle of those whose faith one shares. Article 9 lists a number of forms which manifestation of one’s religion or belief may take, namely worship, teaching, practice and observance (see *Hasan and Chaush v. Bulgaria* [GC], no. 30985/96, § 60, ECHR 2000-XI, and *Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova*, no. 45701/99, § 114, ECHR 2001-XII).

120. The Court has frequently emphasised the State’s role as the neutral and impartial organiser of the exercise of various religions, faiths and beliefs, and stated that this role is conducive to public order, religious harmony and tolerance in a democratic society. The State’s duty of neutrality and impartiality is incompatible with any power on the State’s part to assess the legitimacy of religious beliefs or the ways in which those beliefs are expressed (see *Manoussakis and Others v. Greece*, 26 September 1996, § 47, Reports 1996-IV, and *Hasan and Chaush*, cited above, § 78).

121. According to its settled case-law, the Court leaves to States party to the Convention a certain margin of appreciation in deciding whether and to what extent an interference is necessary. This margin of appreciation goes hand in hand with European supervision embracing both the law and the decisions applying it. The Court's task is to determine whether the measures taken at national level were justified in principle and proportionate (see *Manoussakis and Others*, cited above, § 44; *Metropolitan Church of Bessarabia and Others*, cited above, § 119; and *Leyla Şahin*, cited above, § 110).

122. In order to determine the scope of the margin of appreciation in the present case the Court must take into account what is at stake, namely the need to maintain true religious pluralism, which is vital to the survival of a democratic society (see *Manoussakis and Others*, cited above, § 44, and *Metropolitan Church of Bessarabia and Others*, cited above, § 119). The Court may also have regard to any consensus and common values emerging from the practices of the States parties to the Convention (see, *mutatis mutandis*, *X, Y and Z v. the United Kingdom*, 22 April 1997, § 44, Reports of Judgments and Decisions 1997-II, and *Dickson v. the United Kingdom* [GC], no. 44362/04, § 78, ECHR 2007-XIII).

123. The Court has already pointed out above that almost all the member States of the Council of Europe which ever had or still have compulsory military service have introduced alternatives to such service in order to reconcile the possible conflict between individual conscience and military obligations. Accordingly, a State which has not done so enjoys only a limited margin of appreciation and must advance convincing and compelling reasons to justify any interference. In particular, it must demonstrate that the interference corresponds to a "pressing social need" (see *Manoussakis and Others*, cited above, § 44; *Serif v. Greece*, no. 38178/97, § 49, ECHR 1999-IX; *Metropolitan Church of Bessarabia and Others*, cited above, § 119; *Agga v. Greece* (no. 2), nos. 50776/99 and 52912/99, § 56, 17 October 2002; and *Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia*, no. 72881/01, § 62, ECHR 2006-XI).

124. The Court cannot overlook the fact that, in the present case, the applicant, as a member of Jehovah's Witnesses, sought to be exempted from military service not for reasons of personal benefit or convenience but on the ground of his genuinely held religious convictions. Since no alternative civilian service was available in Armenia at the material time, the applicant had no choice but to refuse to be drafted into the army if he was to stay faithful to his convictions and, by doing so, to risk criminal sanctions. Thus, the system existing at the material time imposed on citizens an obligation which had potentially serious implications for conscientious objectors while failing to allow any conscience-based exceptions and penalising those who, like the applicant, refused to perform military service. In the Court's opinion, such a system failed to strike a fair balance between the interests of society as a whole and those of the applicant. It therefore considers that the imposition of a penalty on the applicant, in circumstances where no allowances were made for the exigencies of his conscience and beliefs, could not be considered a measure necessary in a democratic society. Still less can it be seen as necessary taking into account that there existed viable and effective alternatives capable of accommodating the competing interests, as demonstrated by the experience of the overwhelming majority of the European States.

125. The Court admits that any system of compulsory military service imposes a heavy burden on citizens. It will be acceptable if it is shared in an equitable manner and if exemptions from this duty are based on solid and convincing grounds (see *Autio*, cited above). The Court has already found that the applicant had solid and convincing reasons justifying his exemption from military service (see paragraph 111 above). It further notes that the applicant never refused to comply with his civic obligations in general. On the contrary, he explicitly requested the authorities to provide him with the opportunity to perform alternative civilian service. Thus, the applicant was prepared, for convincing reasons, to share the societal burden equally with his compatriots engaged in compulsory military service by performing alternative service. In the absence of such an opportunity, the applicant had to serve a prison sentence instead.

126. The Court further reiterates that pluralism, tolerance and broadmindedness are hallmarks of a "democratic society". Although individual interests must on occasion be subordinated to those of a group, democracy does not simply mean that the views of a majority must always prevail: a balance must be achieved which ensures the fair and proper treatment of people from minorities and avoids any abuse of a dominant position (see *Leyla Şahin*, cited above, § 108). Thus, respect on the part of the State towards the beliefs of a minority religious group like the applicant's by providing them with the opportunity to serve society as dictated by their conscience might, far from creating unjust inequalities or discrimination as claimed by the Government, rather ensure cohesive and stable pluralism and promote religious harmony and tolerance in society.

127. The Court would lastly point out that the applicant's prosecution and conviction happened at a time when the Armenian authorities had already officially pledged, upon accession to the Council of Europe, to introduce alternative service within a specific period (see paragraph 50 above). Furthermore, while the commitment not to convict conscientious objectors during that period was not explicitly stated in PACE Opinion no. 221, it can be said to have been implicit in the following phrase: "... in the

meantime, to pardon all conscientious objectors sentenced to prison terms ... allowing them instead ..., when the law ... had come into force ... to perform ... alternative civilian service". Such undertakings on the part of the Armenian authorities were indicative of a recognition that freedom of conscience can be expressed through opposition to military service and that it was necessary to deal with the issue by introducing alternative measures rather than penalising conscientious objectors. Hence, the applicant's conviction for conscientious objection was in direct conflict with the official policy of reform and legislative changes being implemented in Armenia at the material time in pursuance of its international commitment and cannot be said, in such circumstances, to have been prompted by a pressing social need. This is even more so, taking into account that the law on alternative service was adopted less than a year after the applicant's final conviction. The fact that the applicant was later released on parole does not affect the situation. Nor did the adoption of the new law have any impact on the applicant's case.

128. For all the above reasons, the Court considers that the applicant's conviction constituted an interference which was not necessary in a democratic society within the meaning of Article 9 of the Convention. Accordingly, there has been a violation of that provision.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT

1. Holds, by sixteen votes to one, that there has been a violation of Article 9 of the Convention;
2. Holds, by sixteen votes to one,
 - (a) that the respondent State is to pay the applicant, within three months, the following amounts, to be converted into Armenian drams at the rate applicable at the date of settlement:
 - (i) EUR 10,000 (ten thousand euros), plus any tax that may be chargeable, in respect of non-pecuniary damage;
 - (ii) EUR 10,000 (ten thousand euros), plus any tax that may be chargeable to the applicant, in respect of costs and expenses;
 - (b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amounts at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;
3. Dismisses unanimously the remainder of the applicant's claim for just satisfaction.

(Omissis)

DIMITRAS E ALTRI C. GRECIA (N° 2)¹¹¹
3 novembre 2011 – Sez. I – Ricc. 34207/08, 6365/09
Pres. Vajić, Steiner, Hajiyeu, Lazarova Trajkovska, Laffranque, Sicilianos, Møse

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione degli artt. 9 e 13

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(Omissis)

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

5. Les requérants sont les représentants légaux de la Fédération internationale Helsinki, une organisation non-gouvernementale déployant ses activités dans le champ de la défense des droits de l'homme. En cette qualité, ils ont participé à vingt-trois reprises, entre le 7 janvier et le 4 juillet 2008 et à onze reprises, entre le 29 juillet et le 18 décembre 2008, en tant que témoins, en audience publique ou en chambre du conseil, à des procédures pénales ayant un intérêt pour la protection des droits de l'homme. Les requérants se présentaient soit devant le juge d'instruction, soit devant le procureur, soit devant le tribunal compétent pour être entendus comme témoins, ce qui impliquait pour eux, selon l'article 218 du code de procédure pénale, la prestation de serment.

6. A chaque fois l'autorité judiciaire compétente invita les requérants à apposer la main droite sur l'Évangile et à prêter serment. Les requérants durent l'informer qu'ils n'étaient pas chrétiens orthodoxes et qu'ils souhaitaient donc faire une affirmation solennelle. En vertu de l'article 220 du code de procédure pénale, l'organe judiciaire compétent accueillit à chaque reprise leur demande.

7. Le 11 mars 2008, le premier requérant avait été auditionné comme témoin par le tribunal de première instance de Serres dans le cadre d'une procédure civile en référé. Selon le procès-verbal de l'audience, il aurait été examiné sous serment par le tribunal compétent. Il ne ressort pas du dossier s'il a sollicité le tribunal de faire une affirmation solennelle.

8. A deux reprises, lors d'auditions qui n'impliquaient pas la prestation de serment, les requérants durent déclarer être athées afin de demander la correction du texte standard « chrétien orthodoxe » sur le formulaire du procès-verbal correspondant.

9. En ce qui concerne les procédures pénales qui ne se sont pas déroulées en audience publique, les requérants affirment que, selon le droit interne, l'accès aux documents du dossier n'est pas autorisé avant la clôture de l'instruction. Ils produisent dans ces cas certains formulaires de procès-verbaux comportant un texte standard dans lequel le terme « chrétien orthodoxe » est rayé et remplacé par celui d'athée.

(Omissis)

EN DROIT

(Omissis)

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DES ARTICLES 8, 9, 13 ET 14 DE LA CONVENTION

18. Les requérants se plaignent qu'à plusieurs reprises, lors des procédures de prestation de serment devant des instances judiciaires, ils ont été obligés de révéler leurs convictions religieuses. En outre, ils se plaignent qu'ils ne disposaient en droit interne d'aucun recours au travers duquel ils auraient

¹¹¹ *Fattispecie*: i ricorrenti lamentavano una violazione del diritto a non rivelare le proprie convinzioni religiose per essere stati costretti a dichiarare di non essere cristiani ortodossi al fine di non prestare giuramento con formula religiosa dinanzi all'autorità giudiziaria.

pu soulever leurs griefs tirés de la prétendue violation de leur liberté de religion. Les requérants invoquent les articles 8, 9, 13 et 14 de la Convention. La Cour examinera leurs griefs uniquement sous l'angle des dispositions pertinentes en l'espèce, à savoir les articles 9 et 13 de la Convention. Ceux-ci sont ainsi libellés :

(Omissis)

A. Sur la recevabilité

19. Le Gouvernement plaide l'irrecevabilité des ces griefs faute pour les requérants d'avoir épuisé les voies de recours internes. En particulier, il affirme que les requérants avaient la possibilité d'introduire un recours, sur la base de l'article 335 § 2 du code de procédure pénale, contre l'acte du président du tribunal qui les a à chaque fois invités à la prestation de serment. Le Gouvernement argue qu'à travers ce recours les requérants auraient pu contester l'obligation de prêter serment, telle que prévue par le code de procédure pénale, en invoquant toute raison qui leur aurait semblé pertinente en ce sens. Le Gouvernement produit une copie de l'arrêt n° 935/2000 de la Cour de cassation dans lequel la haute juridiction nationale fait référence à l'article 335 § 2 du code de procédure pénale en admettant que le demandeur en cassation aurait pu exercer un recours, lors de la procédure devant la juridiction inférieure, contre des ordonnances procédurales prises par le président de la juridiction prétendument sans avoir entendu le demandeur de cassation ou son représentant.

20. Les requérants rétorquent que le recours relevé par le Gouvernement n'était pas effectif.

21. La Cour estime que ladite exception est étroitement liée à la substance des griefs énoncés par les requérants sur le terrain des articles 9 et 13 de la Convention et décide de la joindre au fond.

22. La Cour constate par ailleurs que les griefs tirés des articles 9 et 13 de la Convention ne sont pas manifestement mal fondés au sens de l'article 35 § 3 a) de la Convention. Elle relève en outre qu'ils ne se heurtent à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de les déclarer recevables.

B. Sur le fond

1. Thèses des parties

a) Le Gouvernement

23. Le Gouvernement affirme qu'en l'espèce il n'y a pas eu ingérence dans l'exercice de la liberté de religion des requérants. Il considère que la procédure de prestation de serment devant les instances judiciaires, telle que décrite par les dispositions pertinentes du code de procédure pénale, ne s'oppose pas à la liberté de religion. Il estime que même dans le cas où ladite liberté serait limitée par l'obligation faite à l'intéressé de choisir entre la prestation de serment et l'affirmation solennelle, ladite restriction serait justifiée par l'objectif de garantir la bonne administration de la justice. Le Gouvernement estime que l'abolition de la prestation de serment et son remplacement par l'affirmation solennelle, comme le laisseraient entendre les requérants, ne serait pas une mesure adéquate pour garantir la véracité des témoignages et des dépositions des personnes concernées dans le contexte du procès pénal. Il ajoute que la possibilité de choisir entre la prestation de serment et l'affirmation solennelle est nécessaire, puisque chaque individu, en fonction de sa personnalité, de son éducation et de sa vision du monde, peut se sentir engagé soit sur son honneur, soit sur ses sentiments religieux.

24. Le Gouvernement considère que l'option entre différents types de serments ou d'affirmations solennelles, prévue par l'article 220 § 2 du code de procédure civile, n'implique pas nécessairement que l'organe judiciaire compétent oblige à chaque fois l'intéressé à révéler s'il est ou non chrétien orthodoxe. Celui-ci n'a qu'à choisir entre la prestation de serment et l'affirmation solennelle pour accomplir ses devoirs dans le cadre du procès pénal. En ce qui concerne les cas d'espèce, le Gouvernement note qu'il ne peut pas connaître les circonstances exactes dans lesquelles chaque procédure en cause s'est déroulée. Il ajoute que, selon la pratique, le juge pénal n'invite pas l'intéressé à expliquer les raisons pour lesquelles il ne souhaite pas prêter serment. En tout état de cause, l'article 145 du code de procédure civile prévoit la possibilité de rectification des décisions judiciaires, des arrêtés et des procès-verbaux, si des erreurs s'y sont produites.

b) Les requérants

25. Les requérants contestent les thèses avancées par le Gouvernement. Ils affirment tout d'abord que la lettre des articles 217, 218 et 220 du code de procédure pénale porte atteinte à la liberté de religion du fait qu'il y est sous-entendu que le témoin est en principe chrétien orthodoxe. Par conséquent,

l'intéressé doit révéler ses convictions religieuses afin de ne pas prêter le serment religieux prévu par l'article 218 du code de procédure pénale.

26. En outre, s'agissant des circonstances de l'espèce, les requérants allèguent qu'ils ont dû à chaque fois déclarer auprès des autorités judiciaires qu'ils n'étaient pas chrétiens orthodoxes pour pouvoir faire une affirmation solennelle. De plus, ils ont dû extérioriser leurs sentiments religieux afin de demander la suppression du texte standard « chrétien orthodoxe » qui apparaissait sur les formulaires des procès-verbaux. Enfin, les requérants allèguent que l'article 145 du code de procédure pénale prévoit, certes, la rectification des procès-verbaux en cause. Pourtant, cet élément ne peut pas a posteriori remédier au fait qu'ils avaient déjà été obligés de révéler leurs convictions religieuses en public ou in camera.

2. *Appréciation de la Cour*

a) Principes généraux

27. La Cour rappelle que, telle que protégée par l'article 9, la liberté de pensée, de conscience et de religion représente l'une des assises d'une « société démocratique » au sens de la Convention. Cette liberté figure, dans sa dimension religieuse, parmi les éléments essentiels de l'identité des croyants et de leur conception de la vie, mais elle est aussi un bien précieux pour les athées, les agnostiques, les sceptiques ou les indifférents. Il y va du pluralisme – chèrement conquis au cours des siècles – qui ne saurait être dissocié de pareille société. Cette liberté implique également des droits négatifs, à savoir notamment la liberté de ne pas adhérer à une religion et celle de ne pas la pratiquer (voir, entre autres, *Kokkinakis c. Grèce*, 25 mai 1993, § 31, série A n° 260-A, et *Buscarini et autres c. Saint-Marin [GC]*, n° 24645/94, § 34, CEDH 1999-I).

28. En outre, la liberté de manifester ses convictions religieuses comporte un autre aspect négatif, à savoir le droit pour l'individu de ne pas être obligé de manifester sa confession ou ses convictions religieuses et de ne pas être obligé d'agir de telle sorte qu'on puisse déduire qu'il a - ou n'a pas - de telles convictions. Aux yeux de la Cour, les autorités étatiques n'ont pas le droit d'intervenir dans le domaine de la liberté de conscience de l'individu et de rechercher ses convictions religieuses, ou de l'obliger à manifester ses convictions concernant la divinité (voir *Sofianopoulos et autres c. Grèce (déc.)*, n°s 1977/02, 1988/02 et 1997/02, CEDH 2002-X). Cela est d'autant plus vrai dans le cas où une personne est obligée d'agir de la sorte dans le but d'exercer certaines fonctions, notamment à l'occasion d'une prestation de serment (*Dimitras et autres c. Grèce*, n°s 42837/06, 3237/07, 3269/07, 35793/07 et 6099/08, § 78, 3 juin 2010 ; *Alexandridis c. Grèce*, n° 19516/06, § 38, 21 février 2008).

b) Application en l'espèce

29. La Cour note d'emblée que dans l'affaire *Dimitras et autres* (arrêt précité), introduite par certains des requérants de la présente requête et afférente aussi à la prestation de serment dans des procédures pénales antérieures à celles concernées par la présente affaire, elle s'est déjà prononcée sur des questions identiques à celles soulevées par la présente requête à l'égard des articles 9 et 13 de la Convention. La Cour rappelle ainsi que dans l'arrêt précité elle a considéré qu'il y avait eu une ingérence dans l'exercice par les requérants de leur liberté de religion protégée par l'article 9 de la Convention. En particulier, elle a admis que les requérants avaient été considérés par les juridictions compétentes par principe comme chrétiens orthodoxes et qu'ils avaient dû indiquer, soit en audience soit in camera, qu'ils n'appartenaient pas à cette religion et, à certaines reprises, qu'ils étaient athées ou d'une autre confession pour procéder à la rayure du texte standard dans les procès-verbaux (*Dimitras et autres*, précité, § 80). La Cour considère que la même conclusion quant à l'existence d'une ingérence à la liberté de religion s'applique dans le cas d'espèce.

30. Quant à la proportionnalité de l'ingérence, la Cour a estimé que le cadre législatif appliqué par les juridictions internes dans l'affaire précitée, et identique avec celui ayant été appliqué en l'espèce, se conciliait mal avec les exigences de la liberté de religion, telle qu'elle est garantie par l'article 9 de la Convention. En particulier, la Cour a notamment admis que l'article 218 du code de procédure pénale crée une sorte de présomption, selon laquelle le témoin est chrétien orthodoxe et souhaite prêter le serment religieux (*Dimitras et autres*, précité, § 84).

31. En outre, l'article 220 du code de procédure pénale, qui prévoit les exceptions à la règle posée par l'article 218 du même code, ne permet pas au justiciable de se soustraire à l'obligation de prêter le serment religieux en optant simplement pour l'affirmation solennelle. Selon la Cour, la formulation même de l'article 220 implique la production d'informations plus précises sur ses convictions religieuses pour se voir soustraire à la présomption de l'article 218. L'intéressé doit soit déclarer au juge pénal être l'adepte d'une autre religion reconnue ou tolérée par l'Etat, afin de pouvoir prêter le serment religieux prévu par celle-ci, soit révéler qu'il croit à une religion ne permettant pas la prestation de serment pour faire une

affirmation solennelle. En outre, il peut être obligé de convaincre le magistrat compétent qu'il ne croit à aucune religion, lorsqu'il souhaite faire une affirmation solennelle. Enfin, dans le cas où l'intéressé ne parviendrait pas à convaincre le juge d'instruction ou le tribunal, le texte de l'article 220 fait ressortir qu'il serait obligé de prêter le serment prévu par l'article 218 du code de procédure pénale. La Cour a aussi observé que les articles 218 et 220 du code précité ne prévoient aucune exception pour les témoins qui ne sont pas hétérodoxes mais pour lesquels prêter le serment prévu par l'article 218 serait contraire à leurs convictions. Dans ce cas aussi, la lettre des articles précités laisse entendre qu'ils seraient obligés de prêter un type de serment en contradiction avec leur for intérieur (Dimitras et autres, précité, § 85).

32. Enfin, la Cour a relevé qu'à la différence du code de procédure pénale, l'article 408 du code de procédure civile prévoit que le témoin peut, à son gré et sans condition supplémentaire, choisir entre la prestation de serment religieux et l'affirmation solennelle. Partant, la Cour a noté une nette divergence du droit interne entre les procédures civile et pénale en ce qui concerne la procédure à suivre pour l'audition des témoins ; en effet, dans le cadre de la première, et à la différence de la seconde, le législateur a fait en sorte que la révélation des convictions religieuses de l'intéressé ne soit pas nécessaire lors de son audition comme témoin (Dimitras et autres, précité, § 87).

33. Après avoir examiné tous les éléments qui lui ont été soumis dans le cadre de la présente affaire, la Cour considère que le Gouvernement n'a pas exposé de faits ou arguments pouvant mener à une conclusion différente quant à la proportionnalité de l'ingérence à la liberté de religion des requérants dans le cas présent. La Cour prend note sur ce point de l'argument du Gouvernement quant à la possibilité pour les requérants de remédier à l'atteinte à leur liberté de religion en introduisant un recours fondé sur l'article 335 § 2 du code de procédure pénale. Elle observe que le Gouvernement n'avait pas fait référence à ce recours dans le cadre de l'affaire Dimitras et autres (précitée). En effet, le Gouvernement avait à l'époque uniquement affirmé que l'utilisation de l'action en dommages-intérêts en vertu des articles 57 et 59 du code civil combinés avec l'article 105 de la loi d'accompagnement du même code, aurait pu constituer une voie de recours efficace en vue du dédommagement des requérants pour l'atteinte prétendue à leur personnalité. Or ce recours n'a pas été considéré par la Cour comme effectif, dans le cadre de cette affaire, au sens de l'article 35 § 1 de la Convention (Dimitras et autres, précité, § 68). La Cour estime donc nécessaire d'examiner si le recours fondé sur l'article 335 § 2 du code de procédure pénale pouvait être considéré comme effectif et suffisant en vue de remédier à la violation alléguée de la liberté de religion (voir, entre autres, Fressoz et Roire c. France [GC], n° 29183/95, § 37, CEDH 1999-I).

34. La Cour rappelle qu'il appartient à l'Etat qui excipe du non-épuisement des voies de recours internes d'établir l'existence de recours effectifs et suffisants (Soto Sanchez c. Espagne, n° 66990/01, § 34, 25 novembre 2003). Toutefois, elle note que le Gouvernement ne produit qu'un exemple jurisprudentiel d'application de l'article 335 § 2 du code de procédure pénale, à savoir l'arrêt n° 935/2000 de la Cour de cassation. Or cet arrêt concernait une question différente à celle posée par la présente affaire, à savoir la possibilité pour le demandeur en cassation de se faire entendre avant la prise par le président de la juridiction compétente de certaines ordonnances procédurales. En outre, le recours prévu par l'article 335 § 2 du code de procédure pénale ne permettrait que la rectification a posteriori de la mention dans les procès-verbaux de l'ordonnance de prêter serment. En tout état de cause, comme il ressort du dossier, en introduisant ce recours les requérants auraient dû expliquer à la juridiction compétente pour quelles raisons ils ne souhaitaient pas prêter le serment prévu par l'article 218 du code de procédure pénale. Par conséquent, une obligation identique à celle qui touche au fond de la présente affaire, et que la Cour a déjà considérée comme incompatible avec l'article 9 de la Convention, leur aurait été imposée : produire des informations plus précises sur leurs convictions religieuses pour se voir soustraire à la présomption de l'article 218 et l'impossibilité d'opter simplement pour l'affirmation solennelle (voir paragraphes 19, 30 et 31 ci-dessus). Partant, le recours soulevé en l'espèce par le Gouvernement, et fondé sur l'article 335 § 2 du code de procédure pénale, ne peut pas être considéré comme effectif et suffisant en vue de remédier à la violation alléguée de la liberté de religion.

35. En somme, et à la lumière de ce qui précède, la Cour confirme ses conclusions dans l'arrêt Dimitras et autres (précité, § 88) et considère que les dispositions législatives appliquées en l'espèce, à savoir les articles 218 et 220 du code de procédure pénale, ont imposé aux requérants la révélation de leurs convictions religieuses afin de faire une affirmation solennelle, ce qui a porté atteinte à leur liberté de religion. La Cour conclut que l'ingérence litigieuse n'était pas justifiée dans son principe et proportionnée à l'objectif visé. Cette constatation ne rend pas nécessaire l'examen des incidents relatés par les requérants au cas par cas.

36. En outre, la Cour note que l'article 13 présente d'étroites affinités avec la règle de l'épuisement des voies de recours internes, énoncée à l'article 35 § 1 de la Convention, se fondant sur l'hypothèse que l'ordre interne offre un recours effectif, en pratique comme en droit quant à la violation alléguée (Kudła c. Pologne [GC], n° 30210/96, § 152, CEDH 2000-XI ; Hassan et Tchaouch c. Bulgarie [GC], n° 30985/96, §§ 96-98, CEDH 2000-XI). Compte tenu de ses considérations ci-dessus au regard de

la question de l'effectivité du recours fondé sur l'article 335 § 2 du code de procédure pénale, et du fait que le Gouvernement n'a fait état d'aucun autre recours que les requérants auraient pu exercer afin d'obtenir le redressement de la violation alléguée au titre de l'article 9 de la Convention, la Cour conclut que l'Etat a aussi manqué à ses obligations découlant de l'article 13 de la Convention.

Au vu de ce qui précède, la Cour rejette l'exception du Gouvernement tirée du non-épuisement des voies de recours internes et conclut qu'il y a eu violation des articles 9 et 13 de la Convention en l'espèce.

(Omissis)

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. Décide de joindre les requêtes ;
2. Joint au fond l'exception du Gouvernement tirée du non-épuisement des voies de recours internes et la rejette ;
3. Déclare les requêtes recevables quant aux griefs tirés des articles 9 et 13 de la Convention portant sur l'obligation des requérants de révéler leurs convictions religieuses lors des procédures de prestation de serment devant des instances judiciaires et sur l'absence de recours au travers duquel ils auraient pu soulever leurs griefs tirés de l'atteinte à leur liberté de religion, et irrecevables pour le surplus ;
4. Dit qu'il y a eu violation de l'article 9 de la Convention ;
5. Dit qu'il y a eu violation de l'article 13 de la Convention ;
6. Dit que le présent arrêt constitue en soi une satisfaction équitable suffisante pour le dommage moral éventuellement subi par les requérants ;
7. Dit
 - a) que l'Etat défendeur doit verser conjointement aux requérants, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 1 500 EUR (mille cinq cents euros) pour frais et dépens, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt par les requérants, à verser sur le compte bancaire de leur représentant, le Moniteur grec Helsinki ;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ce montant sera à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;
8. Rejette la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

(Omissis)

ERÇEP C. TURCHIA¹¹²
22 novembre 2011 – Sez. II – Ric. 43965/04
Pres. Tulkens, Jočienė, Popović, Berro-Lefèvre, Sajó, Karakaş, Raimondi

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione degli artt. 6 e 9; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo degli artt. 5, 7 e 13

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(*Omissis*)

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

5. Le requérant, M. Yunus Erçep, est un ressortissant turc né en 1969 et résidant à Istanbul. Il a été baptisé le 26 août 1982 à l'âge de treize ans et est témoin de Jéhovah. Il déclare avoir étudié la Bible et refuser d'accomplir son service militaire afin de suivre les paroles d'Isaïe, selon lesquelles « on n'apprendra plus à faire la guerre » (Bible, Isaïe 2:4).

6. Le 6 janvier 1997, le requérant se rendit au bureau de recrutement militaire de Şişli (Istanbul). A l'issue de la visite qu'il passa alors, il fut déclaré apte au service militaire. Le 16 mai 1997, la décision d'incorporation (*askerliğe karar*) le concernant fut prise. Il devait être appelé sous les drapeaux pendant la période d'incorporation de mars 1998. Selon la législation pertinente, si un appelé ne donnait pas suite à un appel d'incorporation, il était considéré comme déserteur à l'enrôlement (*bakaya kaçağı*) (paragraphe 36 ci-dessous).

A. Les différentes périodes d'incorporation et les procédures pénales engagées contre le requérant

7. A chaque période d'incorporation, des poursuites pénales pour insoumission furent engagées à l'encontre du requérant devant le tribunal pénal militaire de Trabzon.

1. Période d'incorporation de mars 1998

8. Le 21 mars 1998, le requérant se présenta au bureau de recrutement militaire de Şişli et déclara ne pas être en mesure de se présenter au lieu de recrutement, qui se trouvait à Rize.

9. Le 12 novembre 1998, le juge militaire près le commandement de Trabzon rendit un non-lieu à l'égard du requérant, estimant qu'il n'était pas nécessaire d'engager des poursuites étant donné que l'intéressé s'était rendu de son propre gré au bureau de recrutement militaire et avait payé la somme de 35 000 (anciennes) livres turques (TRL) (environ 0,20 EUR).

2. Période d'incorporation de mars 1999

10. Pour la période d'incorporation de mars 1999, le requérant se présenta au bureau de recrutement militaire de Şişli le 17 juin 1999. Du fait de ce retard, il ne put être envoyé dans son régiment.

11. Le 8 septembre 2000, une action pénale fut engagée contre lui devant le tribunal militaire de Trabzon en raison de son absence à l'incorporation de mars 1999. Il fut condamné à une peine de trois mois d'emprisonnement pour s'être rendu au bureau de recrutement militaire de Şişli tardivement et avoir ainsi commis l'infraction d'insoumission à l'appel d'incorporation (*bakaya kalmak suçu*). Cette peine fut commuée en amende de 450 000 TRL. M. Erçep ne se pourvut pas en cassation.

¹¹² *Fattispecie*: il ricorrente lamentava una violazione della propria libertà religiosa per essere stato ripetutamente sanzionato in sede penale (per di più a opera della magistratura militare, carente dei requisiti di terzietà e indipendenza richiesti dall'art. 6 Conv.) dopo aver rifiutato più volte di prestare il servizio militare.

3. Périodes d'incorporation de novembre 1999 et mars 2000

12. Par une lettre du 13 septembre 1999, le requérant fut invité à se présenter au mois de novembre 1999 au bureau de recrutement militaire pour y effectuer les formalités auxquelles il devait se soumettre avant de commencer à accomplir le service militaire.

13. En novembre 1999, à trois reprises, il se rendit au bureau de recrutement militaire de Şişli. Le 16 novembre 1999, il s'y présenta à nouveau et, se disant objecteur de conscience, refusa de signer les documents concernant le service militaire. Devant la Cour, il soutient avoir alors déclaré qu'il était prêt à effectuer n'importe quel service civil de remplacement mais non à apprendre l'art de la guerre.

14. Pour les périodes d'incorporation de mars 1999 et mars 2000, le tribunal militaire de Trabzon, par des jugements du 12 mars et du 7 mai 2001, déclara le requérant non coupable du chef d'insoumission à l'appel d'incorporation, considérant que les éléments constitutifs d'une infraction n'étaient pas réunis. Pour arriver à cette conclusion, le tribunal tint compte notamment d'une nouvelle loi offrant la possibilité d'effectuer un service militaire plus court moyennant paiement.

4. Période d'incorporation de novembre 2000

15. En juillet 2000, le requérant se présenta au bureau de recrutement militaire de Şişli et déclara qu'il refusait d'accomplir son service militaire, pour raisons de conscience.

16. Par un jugement du 20 août 2001, le tribunal militaire de Trabzon le condamna à une peine d'emprisonnement de deux mois et quinze jours pour insoumission à l'appel d'incorporation. Cette peine fut commuée en amende. Par la suite, la Cour de cassation militaire infirma ce jugement et demanda un complément d'enquête.

17. Le 14 mars 2002, le tribunal militaire de Trabzon ordonna que le requérant subisse un examen psychiatrique.

18. Le 10 juillet 2002, le requérant fut placé sous surveillance médicale dans un hôpital militaire pour deux jours, l'objectif étant de déterminer sa responsabilité pénale. Le rapport établi par les psychiatres à l'issue de son séjour indiqua qu'il n'était atteint d'aucune maladie mentale et qu'il était donc apte à accomplir son service militaire et à répondre des infractions qu'il pourrait commettre.

19. Le 19 décembre 2002, le tribunal militaire de Trabzon infligea à nouveau au requérant une amende pour insoumission à l'appel d'incorporation. Ce jugement fut ensuite confirmé par la Cour de cassation militaire.

5. Période d'incorporation de mars 2001

20. Le 12 avril 2001, le requérant se présenta au bureau de recrutement militaire de Şişli et déclara qu'il refusait d'accomplir son service militaire, pour raison de conscience.

21. Par un jugement du 26 octobre 2001, le tribunal militaire de Trabzon le condamna à une peine d'emprisonnement de deux mois et quinze jours pour insoumission à l'appel d'incorporation. Cette peine fut commuée en amende. Par la suite, la Cour de cassation militaire infirma ce jugement et demanda une expertise psychiatrique.

22. Le 25 août 2003, le requérant fut placé sous surveillance médicale dans un hôpital militaire pour onze jours, l'objectif étant de déterminer sa responsabilité pénale. Le rapport établi par les psychiatres à l'issue de son séjour confirma les conclusions du premier rapport (paragraphe 18 ci-dessus).

23. Le 18 décembre 2003, le tribunal militaire de Trabzon infligea à nouveau au requérant une amende pour insoumission à l'appel d'incorporation. Le 5 août 2004, la Cour de cassation militaire confirma ce jugement.

6. Périodes d'incorporation de juillet et novembre 2001, de mars, juillet et novembre 2002 et de mars 2003

24. Le 18 décembre 2003, à six reprises, le tribunal militaire de Trabzon condamna le requérant à des peines d'emprisonnement de deux mois et quinze jours pour insoumission à l'appel d'incorporation aux six périodes correspondantes. Seules les trois premières peines d'emprisonnement furent commuées en amendes. Ces jugements furent ensuite confirmés par la Cour de cassation militaire.

7. Périodes d'incorporation de juillet et novembre 2003 et de mars 2004

25. Le 22 avril, le 15 juillet et le 21 octobre 2004, le requérant fut condamné, à trois reprises, à des peines d'emprisonnement de deux mois et quinze jours pour insoumission à l'appel d'incorporation aux trois périodes correspondantes. Lors de l'introduction de la requête devant la Cour, ces procédures étaient encore pendantes devant la Cour de cassation militaire.

B. L'évolution ultérieure de la situation

26. Par un jugement du 7 mai 2004, le tribunal militaire de Trabzon décida de réunir les peines d'emprisonnement infligées au requérant pour les périodes d'incorporation de juillet et novembre 2002 et de mars, juillet et novembre 2003. La durée totale des peines ainsi réunies était de sept mois et quinze jours. La Cour de cassation militaire confirma ce jugement le 21 septembre 2004.

27. Le 3 octobre 2005, le requérant commença à purger sa peine de prison. Cinq mois plus tard, le 3 mars 2006, il fut placé en liberté conditionnelle.

28. Le 6 octobre 2006, le Parlement adopta une nouvelle loi en vertu de laquelle les tribunaux militaires étaient désormais incompétents pour juger les civils. En conséquence, les actions pénales pendantes à l'égard du requérant furent transférées aux tribunaux de l'ordre judiciaire. Depuis lors, il est jugé devant un tribunal d'instance pénal pour le même chef d'accusation.

29. Depuis mars 1998, plus de vingt-cinq procès ont été ouverts contre le requérant. Certains d'entre eux sont toujours pendants devant les juridictions internes. L'intéressé fait face aujourd'hui à de nouvelles poursuites pénales en raison de son refus constant d'accomplir son service militaire, et il risque d'être à nouveau condamné à des peines privatives de liberté pour les prochaines périodes d'incorporation.

(Omissis)

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 9 DE LA CONVENTION

44. Le requérant soutient que les condamnations successives dont il a fait l'objet pour avoir refusé de servir dans l'armée ont emporté violation de l'article 9 de la Convention, qui est ainsi libellé :

(Omissis)

45. La Cour constate que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Elle relève par ailleurs qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

A. Sur l'applicabilité

46. Le Gouvernement, se fondant sur la jurisprudence de la Commission, argue que l'article 9 n'est pas applicable en l'espèce. Le requérant considère pour sa part que cette jurisprudence est obsolète et qu'elle doit évoluer à la lumière des conditions actuelles.

47. La Cour a eu récemment l'occasion de revoir sa jurisprudence relative à l'applicabilité aux objecteurs de conscience de l'article 9 de la Convention (*Bayatyan c. Arménie* [GC], n° 23459/03, 7 juillet 2011). Elle a déclaré que l'opposition au service militaire, lorsqu'elle était motivée par un conflit grave et insurmontable entre l'obligation de servir dans l'armée et la conscience d'une personne ou ses convictions sincères et profondes, de nature religieuse ou autre, constituait une conviction atteignant un degré suffisant de force, de sérieux, de cohérence et d'importance pour entraîner l'application des garanties de l'article 9 (*Bayatyan*, précité, § 110). La question de savoir si et dans quelle mesure l'objection au service militaire relève de cette disposition doit être tranchée en fonction des circonstances propres à chaque affaire.

48. En l'espèce, la Cour observe que le requérant fait partie des témoins de Jéhovah, groupe religieux dont les croyances comportent la conviction qu'il y a lieu de s'opposer au service militaire, indépendamment de la nécessité de porter les armes. Elle n'a aucune raison de douter que l'objection de l'intéressé à l'accomplissement du service militaire ait été motivée par des convictions religieuses sincères qui entraient en conflit, de manière sérieuse et insurmontable, avec son obligation à cet égard (voir, dans le même sens, *Bayatyan*, précité, § 111). L'article 9 trouve donc à s'appliquer en l'espèce.

B. Sur le fond

49. Le requérant a été déclaré apte au service militaire le 6 janvier 1997. Le 16 mai 1997, la décision d'incorporation le concernant a été prise (paragraphe 6 ci-dessus). A partir de cette date, il s'est rendu au bureau de recrutement militaire de Şişli régulièrement et presque à chaque période d'incorporation pour annoncer qu'il refusait d'accomplir son service militaire en raison de ses convictions religieuses. Il s'agit là certainement d'une manifestation par l'intéressé de ses convictions religieuses (*Bayatyan*, précité, § 112), et la Cour ne doute pas que les condamnations successives dont il a fait l'objet

et le risque de poursuites pénales perpétuelles auquel il se trouve exposé pour avoir refusé d'accomplir son service militaire en raison de ses convictions s'analysent en une ingérence dans l'exercice qu'il a fait de la liberté de manifester sa religion garantie par l'article 9.

Pareille ingérence enfreint cette disposition sauf si elle est « prévue par la loi », dirigée vers un ou des buts légitimes au regard du paragraphe 2 et « nécessaire dans une société démocratique » (voir, entre autres, *Buscarini et autres c. Saint-Marin* [GC], n° 24645/94, § 34, CEDH 1999-I).

1. Sur la justification de l'ingérence

a. Prévue par la loi

50. Le requérant soutient que l'ingérence qu'il dénonce n'était pas prévue par la loi. Il argue qu'il a été condamné en vertu de l'article 63 du code pénal militaire qui réprime entre autres la désertion à l'enrôlement, alors qu'en vertu de l'article 12 sur le service militaire, il faut avoir été déclaré militaire pour pouvoir commettre l'infraction en question. A cet égard, il fait valoir que, étant objecteur de conscience, il n'a jamais signé les documents d'incorporation : par conséquent, il ne pourrait pas être considéré comme un militaire. En outre, ni le code pénal ordinaire ni le code pénal militaire ne contiendraient de disposition incriminant le refus d'accomplir le service militaire pour cause de convictions religieuses.

51. Le Gouvernement n'a avancé aucun argument à cet égard.

52. La Cour rappelle avoir déjà noté que le cadre juridique en Turquie n'était pas suffisant pour régir de manière adéquate les situations découlant du refus d'effectuer le service militaire pour des raisons de conviction (*Ülke* précité, § 61). En tout état de cause, elle observe que, à supposer que les mesures prises à l'encontre du requérant soient prévues par la loi, elles sont incompatibles avec l'article 9 de la Convention pour les motifs exposés ci-après (paragraphe 65 ci-dessous).

b. But légitime

53. La Cour considère d'emblée que, à supposer que les mesures prises à l'encontre d'un déserteur puissent être justifiées par l'un des motifs visés au deuxième paragraphe de l'article 9 de la Convention, elles ne peuvent en tout état de cause passer pour nécessaires dans une société démocratique pour les motifs exposés ci-après (paragraphe 65 ci-dessous).

c. Nécessaire dans une société démocratique

i. Principes pertinents

54. La Cour rappelle que, telle que la protège l'article 9, la liberté de pensée, de conscience et de religion représente l'une des assises d'une « société démocratique » au sens de la Convention. Elle figure, dans sa dimension religieuse, parmi les éléments les plus essentiels de l'identité des croyants et de leur conception de la vie, mais elle est aussi un bien précieux pour les athées, les agnostiques, les sceptiques ou les indifférents. Il y va du pluralisme – chèrement conquis au cours des siècles – consubstantiel à pareille société. Cette liberté suppose, entre autres, celle d'adhérer ou non à une religion et celle de la pratiquer ou non (*Kokkinakis c. Grèce*, 25 mai 1993, § 31, série A n° 260-A, *Buscarini et autres*, précité, § 34, et *Leyla Şahin c. Turquie* [GC], n° 44774/98, § 104, CEDH 2005-XI).

55. Si la liberté de religion relève d'abord du for intérieur, elle implique également celle de manifester sa religion individuellement et en privé, ou de manière collective, en public et dans le cercle de ceux dont on partage la foi. L'article 9 énumère diverses formes que peut prendre la manifestation d'une religion ou conviction, à savoir le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites (*Hassan et Tchaouch c. Bulgarie* [GC], n° 30985/96, § 60, CEDH 2000-XI, et *Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova*, n° 45701/99, § 114, CEDH 2001-XII).

56. Selon sa jurisprudence constante, la Cour reconnaît aux Etats parties à la Convention une certaine marge d'appréciation pour juger de l'existence et de l'étendue de la nécessité d'une ingérence. Cette marge d'appréciation va de pair avec un contrôle européen portant à la fois sur la loi et sur les décisions qui l'appliquent. La tâche de la Cour consiste à rechercher si les mesures prises au niveau national se justifient dans leur principe et sont proportionnées (*Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres*, précité, § 119, et *Leyla Şahin*, précité, § 110).

57. Pour délimiter l'ampleur de la marge d'appréciation en l'espèce, la Cour doit tenir compte de l'enjeu, à savoir la nécessité de maintenir un véritable pluralisme religieux, vital pour la survie d'une société démocratique (*Manoussakis et autres c. Grèce*, 26 septembre 1996, § 44, Recueil des arrêts et

décisions 1996-IV). Elle peut aussi, le cas échéant, prendre en considération le consensus et les valeurs communes qui se dégagent de la pratique des Etats parties à la Convention (Bayatyan, précité, § 122).

ii. Application de ces principes

58. La Cour observe qu'en Turquie, tous les citoyens de sexe masculin déclarés aptes au service national étaient tenus d'accomplir leur service militaire en vertu de l'article 72 de la Constitution et de l'article premier de la loi sur le service militaire (paragraphes 31 et 33 ci-dessus). Etant donné qu'il n'existait pas de service civil de remplacement, les objecteurs de conscience n'avaient pas d'autre possibilité que de refuser d'être enrôlés dans l'armée s'ils voulaient rester fidèles à leurs convictions. Ils s'exposaient ainsi à une sorte de « mort civile » du fait des multiples poursuites pénales que les autorités ne manquaient pas de diriger contre eux et des effets cumulatifs des condamnations pénales qui en résultaient, de l'alternance continue des poursuites et des peines d'emprisonnement et de la possibilité d'être poursuivis tout au long de leur vie. Dans son arrêt Ülke précité, la Cour a jugé cette situation incompatible avec un régime de répression dans une société démocratique au sens de l'article 3 (Ülke, précité, § 62).

La Cour souligne d'emblée que les considérations exprimées dans l'arrêt précité illustrent l'extrême sévérité des mesures prises à l'encontre des objecteurs de conscience. Ces considérations valent a fortiori pour le caractère disproportionné de l'ingérence en cause en l'espèce.

59. Par ailleurs, la Cour observe que la quasi-totalité des Etats membres du Conseil de l'Europe dans lesquels a été ou reste en vigueur un service militaire obligatoire ont mis en place des formes de service de remplacement afin d'offrir une solution aux personnes dont les convictions personnelles interdisaient d'accomplir leurs obligations militaires (pour une étude détaillée, voir Bayatyan, précité, §§ 46 à 49). Dès lors, ceux qui, comme la Turquie, n'ont pas encore pris de mesure en ce sens ne disposent que d'une marge d'appréciation limitée dans ce domaine et doivent, pour justifier une éventuelle ingérence, présenter des raisons convaincantes et impératives. En particulier, ils doivent apporter la preuve que l'ingérence répond à un « besoin social impérieux » (Bayatyan, précité, § 123).

60. La Cour reconnaît que tout système de service militaire obligatoire impose aux citoyens une lourde charge. Celle-ci peut être acceptée si elle est partagée équitablement entre tous et si toute dispense de l'obligation d'accomplir ce service se fonde sur des raisons solides et convaincantes.

61. En l'espèce, le requérant, témoin de Jéhovah, a demandé à être exempté du service militaire non par intérêt ou par convenance personnelle mais en raison de convictions religieuses sincères. La Cour ne doute pas que des motifs solides et convaincants aient justifié sa demande d'exemption du service militaire. Elle note par ailleurs qu'il n'a jamais refusé de s'acquitter de ses obligations civiques en général et qu'il a au contraire demandé expressément aux autorités de lui donner la possibilité d'effectuer un service civil de remplacement (paragraphe 13 ci-dessus). Il était donc disposé, pour des motifs sérieux, à partager la charge pesant sur les citoyens sur un pied d'égalité avec ses compatriotes qui accomplissaient leur service militaire obligatoire. Or, la possibilité d'effectuer un service de remplacement n'étant pas prévue, il a dû purger une peine d'emprisonnement.

62. La Cour rappelle que pluralisme, tolérance et esprit d'ouverture caractérisent une « société démocratique ». Bien qu'il faille parfois subordonner les intérêts d'individus à ceux d'un groupe, la démocratie ne se ramène pas à la suprématie constante de l'opinion d'une majorité mais commande un équilibre qui assure aux individus minoritaires un traitement juste et qui évite tout abus d'une position dominante (Leyla Şahin, précité, § 108). Ainsi, une situation où l'Etat respecte les convictions d'un groupe religieux minoritaire, comme celui auquel appartient le requérant, en donnant à ses membres la possibilité de servir la société conformément aux exigences de leur conscience, est de nature à assurer le pluralisme dans la cohésion et la stabilité et à promouvoir l'harmonie religieuse et la tolérance au sein de la société (Bayatyan, précité, § 126).

63. La Cour conclut que le système du service militaire obligatoire en vigueur en Turquie impose aux citoyens une obligation susceptible d'engendrer de graves conséquences pour les objecteurs de conscience : il n'autorise aucune exemption pour raisons de conscience et donne lieu à l'imposition de lourdes sanctions pénales aux personnes qui, comme le requérant, refusent d'accomplir leur service militaire. Ainsi, l'ingérence litigieuse tire son origine non seulement des multiples condamnations dont le requérant a fait l'objet mais aussi de l'absence d'un service de remplacement.

64. La Cour considère qu'un tel système ne ménage pas un juste équilibre entre l'intérêt de la société dans son ensemble et celui des objecteurs de conscience. En conséquence, elle juge que les peines qui ont été infligées au requérant alors que rien n'était prévu pour tenir compte des exigences de sa conscience et de ses convictions ne peuvent passer pour une mesure nécessaire dans une société démocratique.

65. Pour toutes les raisons qui précèdent, la Cour considère que les condamnations du requérant s'analysent en une ingérence qui n'était pas nécessaire dans une société démocratique au sens de l'article 9 de la Convention.

Partant, il y a eu violation de cette disposition.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 DE LA CONVENTION

66. Le requérant se plaint d'avoir dû, en tant que civil, comparaître devant une juridiction composée exclusivement de militaires. Il voit là une violation de l'article 6 § 1 de la Convention. Il estime également que les procédures pénales dirigées contre lui ont été inéquitables, les autorités ne lui ayant pas appliqué l'article 80 de l'ancien code pénal turc, qui régissait l'application des peines aux infractions successives. En ses passages pertinents, l'article 6 est ainsi libellé :

(Omissis)

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. Déclare la requête recevable ;
2. Dit qu'il y a eu violation de l'article 9 de la Convention ;
3. Dit que le défaut d'indépendance et d'impartialité du tribunal a emporté violation de l'article 6 de la Convention ;
4. Dit qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément les griefs tirés des articles 5, 7 et 13 de la Convention, ainsi que l'article 6 pour autant qu'il concerne l'équité de la procédure ;
5. Dit
 - a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes, à convertir en livres turques au taux applicable à la date du règlement :
 - i) 10 000 EUR (dix mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, pour dommage moral ;
 - ii) 5 000 EUR (cinq mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt par le requérant, pour frais et dépens ;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;
6. Rejette la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

(Omissis)

BUKHARATYAN C. ARMENIA¹¹³
10 gennaio 2012 – Sez. III – Ric. 37819/03

Pres. Casadevall, Bîrsan, Gyulumyan, Myjer, Ziemele, López Guerra, Poalelungi

* * *

Dispositivo:

– 6 voti contro 1: violazione dell'art. 0

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(*Omissis*)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

5. The applicant was born in 1980 and lives in Yerevan.

A. Background to the case

6. The applicant is a Jehovah's Witness. From 1993 he attended various Jehovah's Witnesses religious services and was baptised on 26 June 1994 at the age of 13.

7. On 4 January 1997 the applicant was registered as a person liable for military service with the Shahumyan Military Commissariat.

8. In September 1998, when the applicant turned 18, he advised the military commissariat by letter that he refused to serve in the military because of his religious beliefs. At that time, he also left home being afraid that he would be taken to the military by force.

9. During the following months, according to the applicant, military personnel harassed his family in an attempt to force him to join the military.

10. On 15 December 1998 the applicant sent identical letters to the General Prosecutor of Armenia, the Ministry of Justice of Armenia, the Military Commissioner of Armenia, the Malatia-Sebastia District Prosecutor's Office and the Shahumyan Military Commissariat, stating that it was contrary to his conscience and religious beliefs to serve in the military and that he was willing to perform alternative civilian service.

11. By a letter of 28 January 2000 the applicant was informed in writing by the Malatia-Sebastia District Prosecutor's Office that no criminal proceedings would be brought against him, if he reported for military service. The letter also urged the applicant to fulfil his civic and filial duty to his motherland and to go through the school of maturity in the form of military service.

12. One year after receiving the above letter, the applicant was contacted by assistant prosecutor K. The applicant went to meet K. in April 2001. According to the applicant, he was told that a criminal case would not be initiated and that he would be forced to perform military service. The applicant was accused of being a traitor to his country, his religious beliefs were ridiculed, and he was mocked and cursed because he would not serve in the military.

13. On 5 July 2001 the applicant sent another letter to the authorities once again explaining the reasons for his refusal to serve in the army.

B. Criminal proceedings against the applicant

14. On 8 April 2002 criminal proceedings were instituted under Article 75 of the Criminal Code on account of the applicant's draft evasion.

15. On 10 May 2002 a formal charge of draft evasion was brought against the applicant and a search was declared for him.

16. On 13 May 2002 the Malatia-Sebastia District Court of Yerevan ordered the applicant's detention on remand and authorised the monitoring of his correspondence.

¹¹³ *Fattispecie*: il ricorrente lamentava una violazione della propria libertà religiosa per essere stato ripetutamente sanzionato in sede penale dopo aver rifiutato più volte di prestare il servizio militare.

17. On 26 November 2002 the applicant, having learnt that a criminal case had been initiated against him, went to the Malatia-Sebastia District Prosecutor's Office where he was immediately placed under arrest.

18. On 1 December 2002 the applicant was released after signing an undertaking not to leave his place of residence.

19. On 2 April 2003 the Malatia-Sebastia District Court of Yerevan found the applicant guilty as charged and sentenced him to two years in prison.

20. On an unspecified date the applicant appealed.

21. On 2 May 2003 the Criminal Court of Appeal upheld the judgment of the District Court.

22. On 12 May 2003 the applicant appealed, arguing, *inter alia*, that his conviction violated his rights guaranteed by Article 9 of the Convention.

23. On 30 May 2003 the Court of Cassation upheld the applicant's conviction.

24. On 21 June 2003 the applicant was imprisoned.

25. On 11 December 2003 the applicant was released on parole after having served almost six months of his sentence.

(Omissis)

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION

27. The applicant complained that his conviction for refusal to serve in the army had violated Article 9 of the Convention which reads as follows:

(Omissis)

B. Merits

1. Whether there was an interference

33. The Government claimed that there was no interference with the applicant's rights guaranteed by Article 9. They claimed that Article 9 was not applicable to the applicant's case since, as interpreted by the former European Commission of Human Rights, it did not guarantee a right to conscientious objection.

34. The applicant argued that Article 9 was applicable to his case and that there has been an interference with his freedom to manifest his religion.

35. The Court notes that this issue was recently decided by the Grand Chamber which held that opposition to military service, where it is motivated by a serious and insurmountable conflict between the obligation to serve in the army and a person's conscience or his deeply and genuinely held religious or other beliefs, constitutes a conviction or belief of sufficient cogency, seriousness, cohesion and importance to attract the guarantees of Article 9 (see *Bayatyan*, cited above, § 110). In that case the Grand Chamber concluded that Article 9 was applicable to the applicant's case, who was similarly a Jehovah's Witness who had refused to serve in the army on conscientious grounds, finding that his objection to military service was motivated by his religious beliefs which were genuinely held and were in serious and insurmountable conflict with his obligation to perform military service (*ibid.*, § 111).

36. The Court observes that the circumstances of the present case are practically identical. It therefore rejects the Government's argument and finds Article 9 to be applicable to the applicant's case.

37. The Court concludes that the applicant's failure to report for military service was a manifestation of his religious beliefs. His conviction for draft evasion therefore amounted to an interference with his freedom to manifest his religion as guaranteed by Article 9 § 1 (*ibid.*, § 112). Such interference will be contrary to Article 9 unless it is "prescribed by law", pursues one or more of the legitimate aims set out in paragraph 2 and is "necessary in a democratic society" (see, among other authorities, *Buscarini and Others v. San Marino* [GC], no. 24645/94, § 34, ECHR 1999-I).

2. Whether the interference was justified

(a) Prescribed by law

38. The applicant submitted that the interference was not prescribed by law because it was in violation of Armenia's Constitution, the commitments which the Armenian authorities had undertaken

when joining the Council of Europe and Armenia's other international obligations such as those stemming from Article 18 of the International Covenant on Civil and Political Rights.

39. The Government did not comment on this point.

40. The Court, for the purposes of the present case and in view of its findings concerning the necessity of the interference (see paragraphs 48-49 below), prefers to leave open the question of whether the interference was prescribed by law (see Bayatyan, cited above, § 116).

(b) Legitimate aim

41. The applicant submitted that the interference did not pursue a legitimate aim. Article 9 § 2 did not permit limitations in the interests of national security, while no other aims were invoked by the domestic courts in convicting the applicant.

42. The Government did not comment on this point.

43. The Court considers it unnecessary to determine whether the interference pursued a legitimate aim under Article 9 § 2 since it was in any event incompatible with that provision for the reasons set out below (*ibid.*, § 117).

(c) Necessary in a democratic society

44. The applicant submitted that the imposition of criminal sanctions on conscientious objectors, even in those few member States that have not yet implemented alternative civilian service, could not be considered necessary in a democratic society. The Armenian authorities had acknowledged that when they undertook a commitment to refrain from imprisonment of conscientious objectors even before a law providing for such service was passed. Furthermore, the punishment imposed on him was wholly disproportionate in a modern democratic State.

45. The Government did not comment on this point.

46. The Court reiterates that, as enshrined in Article 9, freedom of thought, conscience and religion is one of the foundations of a "democratic society" within the meaning of the Convention. This freedom is, in its religious dimension, one of the most vital elements that go to make up the identity of believers and their conception of life, but it is also a precious asset for atheists, agnostics, sceptics and the unconcerned. The pluralism indissociable from a democratic society, which has been dearly won over the centuries, depends on it. That freedom entails, *inter alia*, freedom to hold or not to hold religious beliefs and to practise or not to practise a religion (see *Kokkinakis v. Greece*, 25 May 1993, § 31, Series A no. 260-A; *Buscarini and Others*, cited above, § 34; and *Leyla Şahin v. Turkey* [GC], no. 44774/98, § 104, ECHR 2005-XI).

47. While religious freedom is primarily a matter of individual conscience, it also implies, *inter alia*, freedom to manifest one's religion, alone and in private, or in community with others, in public and within the circle of those whose faith one shares. Article 9 lists a number of forms which manifestation of one's religion or belief may take, namely worship, teaching, practice and observance (see *Hasan and Chaush v. Bulgaria* [GC], no. 30985/96, § 60, ECHR 2000-XI, and *Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova*, no. 45701/99, § 114, ECHR 2001-XII).

48. The Court notes that it has already examined a similar complaint in the case of *Bayatyan v. Armenia* and concluded that the imposition of a penalty on the applicant, in circumstances where no allowances were made for the exigencies of his conscience and beliefs, could not be considered a measure necessary in a democratic society (see *Bayatyan*, cited above, §§ 124-125). In the present case, the applicant was similarly a member of Jehovah's Witnesses who sought to be exempted from military service not for reasons of personal benefit or convenience but on the ground of his genuinely held religious convictions and the only reason why he was not able to do so and incurred criminal sanctions was the absence of such an opportunity.

49. For the above reasons, the Court considers that the applicant's conviction constituted an interference which was not necessary in a democratic society within the meaning of Article 9 of the Convention. Accordingly, there has been a violation of that provision.

II. OTHER ALLEGED VIOLATIONS OF THE CONVENTION

50. The applicant also raised a number of other complaints under Articles 9 and 14 of the Convention.

51. Having regard to all the material in its possession, and in so far as these complaints fall within its competence, the Court finds that they do not disclose any appearance of a violation of the rights and freedoms set out in the Convention or its Protocols. It follows that this part of the application must be rejected as being manifestly ill-founded, pursuant to Article 35 §§ 3 and 4 of the Convention.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT

1. Declares by a majority the complaint concerning the applicant's conviction for draft evasion admissible under Article 9 of the Convention and the remainder of the application inadmissible;

2. Holds by six votes to one that there has been a violation of Article 9 of the Convention;

3. Holds by six votes to one

(a) that the respondent State is to pay the applicant, within three months from the date on which the judgment becomes final in accordance with Article 44 § 2 of the Convention, the following amounts, to be converted into Armenian drams at the rate applicable at the date of settlement:

(i) EUR 6,000 (six thousand euros), plus any tax that may be chargeable, in respect of non-pecuniary damage;

(ii) EUR 4,000 (four thousand euros), plus any tax that may be chargeable to the applicant, in respect of costs and expenses;

(b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amounts at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;

4. Dismisses unanimously the remainder of the applicant's claim for just satisfaction.

(Omissis)

TSATURYAN C. ARMENIA¹¹⁴
10 gen 2012 – Sez. III – Ric. 37821/03
Pres. Casadevall, Bîrsan, Gyulumyan, Myjer, Ziemele, López Guerra, Poalelungi

* * *

Dispositivo:

– 6 voti contro 1: violazione dell'art. 9

Opinioni concorrenti: Ziemele

Opinioni dissenzienti: Gyulumyan

* * *

(*Omissis*)

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

5. The applicant was born in 1980 and lives in Yerevan.

A. Background to the case

6. The applicant is a Jehovah's Witness. From 1997 he attended various Jehovah's Witnesses religious services.

7. On 31 January 1997 the applicant was registered as a person liable for military service with the Shahumyan Military Commissariat. Because the applicant was studying at the university, his military service was postponed.

8. On 23 September 2002 the applicant received notice to appear at the military commissariat to report for military service.

9. On the same date the applicant wrote a letter to the Malatia-Sebastia District Military Commissariat, stating that he would not report for military service and requesting that his case be sent to the Prosecutor's Office. The applicant also informed the General Prosecutor of Armenia in writing that he refused to perform military service because of his religious beliefs but was willing to perform alternative civilian service.

10. On 2 October 2002 the Shahumyan Military Commissar wrote to the relevant police station about the applicant's refusal to report for military service, asking that he be forcibly brought to the military commissariat.

11. On 17 October 2002 the applicant made a statement at the police station, explaining that he refused to perform military service because of his religious beliefs but was willing to perform alternative civilian service.

12. By a letter of 8 November 2002 the Shengavit District Prosecutor's Office of Yerevan informed the applicant that he would face criminal charges if he failed to report for military service.

B. Criminal proceedings against the applicant

13. On 4 March 2003 criminal proceedings were instituted under Article 75 of the Criminal Code on account of the applicant's draft evasion.

14. On 18 March 2003 the applicant was questioned at the Shengavit District Prosecutor's Office of Yerevan. He once again submitted that he was refusing to serve in the army for religious reasons but was prepared to perform alternative civilian service.

15. On the same date the Shengavit District Court of Yerevan ordered that the applicant be detained on remand.

16. On 29 April 2003 the Shengavirt District Court of Yerevan found the applicant guilty of draft evasion and sentenced him to two years in prison.

17. On an unspecified date the applicant lodged an appeal.

18. On 24 June 2003 the Criminal Court of Appeal upheld the judgment of the District Court.

¹¹⁴ *Fattispecie*: il ricorrente lamentava una violazione della propria libertà religiosa per essere stato penalmente sanzionato dopo aver rifiutato di prestare il servizio militare.

19. On 3 July 2003 the applicant lodged an appeal, arguing, *inter alia*, that his conviction violated his rights guaranteed by Article 9 of the Convention.

20. On 25 July 2003 the Court of Cassation upheld the applicant's conviction.

21. On 28 August 2003 the applicant was released on parole after having served five months and ten days of his sentence.

(Omissis)

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION

23. The applicant complained that his conviction for refusal to serve in the army had violated Article 9 of the Convention which reads as follows:

(Omissis)

B. Merits

1. Whether there was an interference

29. The Government claimed that there was no interference with the applicant's rights guaranteed by Article 9. They claimed that Article 9 was not applicable to the applicant's case since it, as interpreted by the former European Commission of Human Rights, did not guarantee a right to conscientious objection.

30. The applicant argued that Article 9 was applicable to his case and that there has been an interference with his freedom to manifest his religion.

31. The Court notes that this issue was recently decided by the Grand Chamber which held that opposition to military service, where it is motivated by a serious and insurmountable conflict between the obligation to serve in the army and a person's conscience or his deeply and genuinely held religious or other beliefs, constitutes a conviction or belief of sufficient cogency, seriousness, cohesion and importance to attract the guarantees of Article 9 (see *Bayatyan*, cited above, § 110). In that case the Grand Chamber concluded that Article 9 was applicable to the applicant's case, who was similarly a Jehovah's Witness who had refused to serve in the army on conscientious grounds, finding that his objection to military service was motivated by his religious beliefs which were genuinely held and were in serious and insurmountable conflict with his obligation to perform military service (*ibid.*, § 111).

32. The Court observes that the circumstances of the present case are practically identical. It therefore rejects the Government's argument and finds Article 9 to be applicable to the applicant's case.

33. The Court concludes that the applicant's failure to report for military service was a manifestation of his religious beliefs. His conviction for draft evasion therefore amounted to an interference with his freedom to manifest his religion as guaranteed by Article 9 § 1 (*ibid.*, § 112). Such interference will be contrary to Article 9 unless it is "prescribed by law", pursues one or more of the legitimate aims set out in paragraph 2 and is "necessary in a democratic society" (see, among other authorities, *Buscarini and Others v. San Marino* [GC], no. 24645/94, § 34, ECHR 1999-I)

2. Whether the interference was justified

(a) Prescribed by law

34. The applicant submitted that the interference was not prescribed by law because it was in violation of Armenia's Constitution, the commitments which the Armenian authorities had undertaken when joining the Council of Europe and Armenia's other international obligations such as those stemming from Article 18 of the International Covenant on Civil and Political Rights.

35. The Government did not comment on this point.

36. The Court, for the purposes of the present case and in view of its findings concerning the necessity of the interference (see paragraphs 44-45 below), prefers to leave open the question of whether the interference was prescribed by law (see *Bayatyan*, cited above, § 116).

(b) Legitimate aim

37. The applicant submitted that the interference did not pursue a legitimate aim. Article 9 § 2 did not permit limitations in the interests of national security, while no other aims were invoked by the domestic courts in convicting the applicant.

38. The Government did not comment on this point.

39. The Court considers it unnecessary to determine whether the interference pursued a legitimate aim under Article 9 § 2 since it was in any event incompatible with that provision for the reasons set out below (*ibid.*, § 117).

(c) Necessary in a democratic society

40. The applicant submitted that the imposition of criminal sanctions on conscientious objectors, even in those few member States that have not yet implemented alternative civilian service, could not be considered necessary in a democratic society. The Armenian authorities had acknowledged that when they undertook a commitment to refrain from imprisonment of conscientious objectors even before a law providing for such service was passed. Furthermore, the punishment imposed on him was wholly disproportionate in a modern democratic State.

41. The Government did not comment on this point

42. The Court reiterates that, as enshrined in Article 9, freedom of thought, conscience and religion is one of the foundations of a “democratic society” within the meaning of the Convention. This freedom is, in its religious dimension, one of the most vital elements that go to make up the identity of believers and their conception of life, but it is also a precious asset for atheists, agnostics, sceptics and the unconcerned. The pluralism indissociable from a democratic society, which has been dearly won over the centuries, depends on it. That freedom entails, *inter alia*, freedom to hold or not to hold religious beliefs and to practise or not to practise a religion (see *Kokkinakis v. Greece*, 25 May 1993, § 31, Series A no. 260-A; *Buscarini and Others*, cited above, § 34; and *Leyla Şahin v. Turkey* [GC], no. 44774/98, § 104, ECHR 2005-XI).

43. While religious freedom is primarily a matter of individual conscience, it also implies, *inter alia*, freedom to manifest one’s religion, alone and in private, or in community with others, in public and within the circle of those whose faith one shares. Article 9 lists a number of forms which manifestation of one’s religion or belief may take, namely worship, teaching, practice and observance (see *Hasan and Chaush v. Bulgaria* [GC], no. 30985/96, § 60, ECHR 2000-XI, and *Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova*, no. 45701/99, § 114, ECHR 2001-XII).

44. The Court notes that it has already examined a similar complaint in the case of *Bayatyan v. Armenia* and concluded that the imposition of a penalty on the applicant, in circumstances where no allowances were made for the exigencies of his conscience and beliefs, could not be considered a measure necessary in a democratic society (see *Bayatyan*, cited above, §§ 124-125). In the present case, the applicant was similarly a member of Jehovah’s Witnesses who sought to be exempted from military service not for reasons of personal benefit or convenience but on the ground of his genuinely held religious convictions and the only reason why he was not able to do so and incurred criminal sanctions was the absence of such an opportunity.

45. For the above reasons, the Court considers that the applicant’s conviction constituted an interference which was not necessary in a democratic society within the meaning of Article 9 of the Convention. Accordingly, there has been a violation of that provision.

(Omissis)

FOR THESE REASONS, THE COURT

1. Declares by a majority the complaint concerning the applicant’s conviction for draft evasion admissible under Article 9 of the Convention and the remainder of the application inadmissible;

2. Holds by six votes to one that there has been a violation of Article 9 of the Convention;

3. Holds by six votes to one

(a) that the respondent State is to pay the applicant, within three months from the date on which the judgment becomes final in accordance with Article 44 § 2 of the Convention, the following amounts, to be converted into Armenian drams at the rate applicable at the date of settlement:

(i) EUR 6,000 (six thousand euros), plus any tax that may be chargeable, in respect of non-pecuniary damage;

(ii) EUR 4,000 (four thousand euros), plus any tax that may be chargeable to the applicant, in respect of costs and expenses;

(b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amounts at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;

4. Dismisses unanimously the remainder of the applicant's claim for just satisfaction.

(Omissis)

FETİ DEMİRTAŞ C. TURCHIA¹¹⁵
17 gennaio 2012 – Sez. II – Ric. 5260/07
Pres. Pres. Tulkens, Jočienė, Popović, Berro-Lefèvre, Sajó, Karakaş, Raimondi

* * *

Dispositivo:

– unanimità: violazione degli artt. 3, 6.1 e 9; non necessità di esaminare il caso sotto il profilo degli art. 5, 7 e 13

Opinioni concorrenti: Sajó, Popović

Opinioni dissenzienti: /

* * *

(Omissis)

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

5. Le requérant, M. Feti Demirtaş, est né en 1981 et réside à Istanbul. Il a été baptisé le 25 juillet 2001, à l'âge de vingt ans, et est témoin de Jéhovah. Il déclare avoir étudié la Bible et refuser d'accomplir son service militaire afin de suivre les paroles d'Esaië, selon lesquelles « l'on n'apprendra plus la guerre » (La Bible, Esaïe 2:4).

A. Les circonstances de l'espèce

1. Refus d'effectuer le service militaire

6. Les 17 et 22 février 2005, le requérant adressa deux lettres au ministère de la Défense, dans lesquelles il déclarait :

« (...) Je vous informe que je suis témoin de Jéhovah et que je ne peux pas effectuer mon service militaire pour des raisons de conscience. »

7. Par une lettre du 28 février 2005, la direction chargée de l'enrôlement auprès du ministère de la Défense invita le requérant à se présenter au service militaire. Elle répondit également à ses lettres en ces termes :

« En vertu de l'article 10 de la Constitution, « tous les individus sont égaux devant la loi sans aucune discrimination fondée sur la langue, la race, la couleur, le sexe, l'opinion politique, les croyances philosophiques, la religion, l'appartenance à un courant religieux ou d'autres motifs similaires ». Par ailleurs, selon l'article 72 de la Constitution, « le service national est un droit et un devoir pour tout citoyen turc. »

D'après l'article 1 (...) de la loi n° 1111 sur le service militaire, « tout homme de nationalité turque est astreint au service militaire ».

Notre législation ne prévoit pas la dispense du service militaire pour des raisons de conscience. »

8. Le 8 avril 2005, le requérant adressa une nouvelle lettre au ministère de la Défense, dans laquelle il se déclarait prêt à effectuer un service civil en remplacement du service militaire.

9. Par une lettre du 18 avril 2005, il fut invité à se présenter au bureau du recrutement pour y effectuer les formalités auxquelles il devait se soumettre avant de commencer à accomplir le service militaire.

2. Incorporation du requérant et refus de porter l'uniforme

¹¹⁵ *Fattispecie*: il ricorrente lamentava una violazione della propria libertà religiosa per essere stato ripetutamente sanzionato in sede penale (per di più a opera della magistratura militare, carente dei requisiti di terzietà e indipendenza richiesti dall'art. 6 Conv.) dopo aver rifiutato più volte di prestare il servizio di leva e di indossare l'uniforme militare.

a) Incorporation forcée

10. Le 31 mai 2005, le requérant, qui s'était présenté au bureau de recrutement de Beyoğlu, fut arrêté et conduit au commandement de la gendarmerie de Maslak.

11. Le 4 juin 2005, il fut emmené au commandement de la formation militaire de Balıkesir pour effectuer son service militaire. Il intégra le régiment mais refusa constamment de porter l'uniforme militaire. En raison de cette attitude, neuf poursuites pénales furent engagées à son encontre devant le tribunal du commandement des forces aériennes d'İzmir (« le tribunal du commandement »), composé de deux juges militaires et d'un membre officier. Il fut condamné par ce tribunal à plusieurs peines privatives de liberté d'une durée allant de un à six mois, pour plusieurs faits de « désobéissance persistante » ainsi que de « désobéissance aux ordres devant un groupe de militaires », faits réprimés respectivement par l'article 87 § 1 et l'article 88 du code pénal militaire (« le CPM »). L'intéressé purgea les peines ayant acquis un caractère définitif. De même, dans le cadre de ces procès, l'intéressé fut à maintes reprises enfermé dans une maison d'arrêt militaire et fut aussi placé en détention provisoire dans la maison d'arrêt militaire de Şirinyer, à Izmir. Par ailleurs, il fut placé à trois reprises sous surveillance médicale dans des hôpitaux militaires aux fins d'établir son aptitude à accomplir le service militaire.

Les procédures en question sont résumées ci-dessous.

b) Procédures pénales engagées contre le requérant

12. Le 7 juin 2005, M. Demirtaş participa pour la première fois au rassemblement militaire, qui réunit plus de 400 soldats. A cette occasion, il refusa de porter l'uniforme, déclarant que le port de l'uniforme militaire n'était pas compatible avec ses convictions religieuses. Il fut d'emblée placé en garde à vue.

13. Le 8 juin 2005, il fut placé en détention provisoire.

14. Par un acte d'accusation du 26 juillet 2005 (action n° 1), le procureur militaire près le tribunal du commandement accusa le requérant de désobéissance persistante aux ordres commise avec l'intention d'user de ruse dans le but d'échapper au service militaire, et requit sa condamnation en application de l'article 88 du CPM. Il souligna notamment que l'infraction reprochée avait été commise devant plus de 400 soldats.

15. A l'audience du 10 août 2005, le requérant plaida non coupable. Il réitéra sa volonté de ne pas porter l'uniforme et de ne pas effectuer le service militaire pour des raisons de conscience, et affirma que, n'ayant pas signé les documents concernant son incorporation, il n'avait pas acquis le statut militaire. A cet égard, il soutint que le fait d'avoir dû, en tant que civil, comparaître devant une juridiction composée exclusivement de militaires constituait en soi une violation de l'article 6 § 1 de la Convention. Le tribunal du commandement ordonna la mise en liberté provisoire de l'intéressé.

16. Devant la Cour, le requérant allègue que, à son arrivée dans la caserne d'Erzurum, le 13 août 2005, il a été menacé et forcé de porter l'uniforme militaire.

17. Lors du rassemblement qui eut lieu le 23 août 2005, il refusa à nouveau de porter l'uniforme.

18. Le 2 septembre 2005, il comparut devant le tribunal du commandement, qui ordonna son placement en détention provisoire.

19. Le même jour, le procureur militaire engagea une nouvelle action pénale contre le requérant pour l'acte de désobéissance commis lors du rassemblement du 23 août 2005. Il accusa l'intéressé de « désobéissance persistante » (action n° 2).

20. Le 29 septembre 2005, le tribunal du commandement ordonna la mise en liberté provisoire du requérant.

21. Lors du rassemblement qui eut lieu le 4 octobre 2005, le requérant refusa à nouveau de porter l'uniforme.

22. S'agissant de l'action n° 1, le 6 octobre 2005 le tribunal du commandement déclara le requérant coupable de l'infraction reprochée et le condamna à une peine de cinq mois d'emprisonnement sur le fondement de l'article 88 du CPM. Ce jugement fut confirmé par la Cour de cassation militaire le 21 mars 2006.

23. Le 17 octobre 2005, le tribunal du commandement ordonna le placement en détention provisoire du requérant.

24. Le 18 octobre 2005, le procureur militaire engagea une troisième action pénale contre le requérant pour l'acte de désobéissance commis lors du rassemblement du 4 octobre 2005. Il accusa l'intéressé de « désobéissance persistante » (action n° 3).

25. S'agissant de l'action n° 2, le 27 octobre 2005 le tribunal du commandement déclara le requérant coupable de l'infraction reprochée et le condamna à une peine de vingt-cinq jours d'emprisonnement sur le fondement de l'article 87 § 1 du CPM. Il ordonna la mise en liberté provisoire de l'intéressé. Le 21 juin 2006, ce jugement fut confirmé par la Cour de cassation militaire.

26. Lors du rassemblement du 15 novembre 2005, le requérant refusa une nouvelle fois de porter l'uniforme.

27. Le 7 décembre 2005, le tribunal du commandement ordonna le placement en détention provisoire du requérant.

28. Le 13 décembre 2005, le procureur militaire engagea une autre action pénale contre le requérant pour l'acte de désobéissance commis lors du rassemblement du 15 novembre 2005. Il accusa l'intéressé de « désobéissance persistante » (action n° 4).

29. Dans le cadre des actions pénales n°s 3 et 4, une expertise médicale fut ordonnée par le tribunal du commandement afin d'établir l'aptitude du requérant à effectuer son service militaire et à être jugé. Du 23 au 28 décembre 2005, M. Demirtaş séjourna dans le service psychiatrique de l'hôpital militaire d'Izmir. A l'issue des examens médicaux, le psychiatre de l'hôpital diagnostiqua un trouble de l'adaptation n'affectant cependant pas l'aptitude à être jugé. Quant à l'aptitude du requérant au service militaire, il précisa qu'un congé de trois mois avait été accordé à l'intéressé pour le trouble de l'adaptation. Il ajouta que la situation du requérant serait reconsidérée à l'issue de cette période.

30. A la fin de la période de congé de trois mois, le requérant séjourna, du 31 mars au 5 avril 2006, à l'hôpital militaire d'Izmir en vue de l'établissement de son aptitude au service militaire. Il fut déclaré apte au service militaire et regagna son régiment.

31. Lors du rassemblement du 7 avril 2006, le requérant refusa toujours de porter l'uniforme.

32. Le même jour, le colonel M. Aydın punit le requérant d'une sanction privative de liberté, à savoir un arrêt de rigueur de cinq jours, sur le fondement de l'article 169 du CPM.

33. Le 12 avril 2006, le procureur militaire engagea une action pénale contre le requérant pour l'acte de désobéissance commis lors du rassemblement du 7 avril 2006. Il accusa l'intéressé de désobéissance persistante (action n° 5).

34. Le 16 mai 2006, le tribunal de commandement ordonna la mise en liberté conditionnelle du requérant à partir du 17 mai 2006.

35. Le 18 mai 2006, le tribunal du commandement décida de joindre les actions n°s 3 et 4 et déclara le requérant coupable de désobéissance persistante aux ordres avec l'intention d'user de ruse dans le but d'échapper au service militaire et de désobéissance persistante. Il le condamna à une peine de cinq mois d'emprisonnement pour le premier chef d'inculpation et de vingt-cinq jours pour le second. Le 26 décembre 2006, ce jugement fut confirmé par la Cour de cassation militaire.

36. Le 22 mai 2006, le requérant fut convoqué au bureau du colonel M. Aydın où il réitéra son refus de porter l'uniforme militaire et d'exécuter les ordres du commandant du régiment. Il fut placé en détention à la maison d'arrêt du régiment.

37. Le 25 mai 2006, le tribunal du commandement ordonna la détention provisoire du requérant.

38. Par un acte d'accusation du 31 mai 2006, le procureur militaire près le tribunal du commandement accusa le requérant de désobéissance persistante pour son acte du 22 mai 2006 et requit sa condamnation (action n° 6).

39. Quant à l'action pénale n° 5, le 30 juin 2006, le tribunal du commandement déclara le requérant coupable de désobéissance persistante et le condamna à une peine de deux mois et quinze jours d'emprisonnement. Le 12 décembre 2006, ce jugement fut confirmé par la Cour de cassation militaire.

40. Le même jour, le requérant fut mis en liberté provisoire.

41. Le 4 juillet 2006, il refusa de porter l'uniforme militaire et d'exécuter les ordres du commandant du régiment. Il fut à nouveau placé en détention à la maison d'arrêt du régiment.

42. Le 6 juillet 2006, le tribunal du commandement ordonna la détention provisoire du requérant.

43. Par un acte d'accusation du 14 juillet 2006, le procureur militaire près le tribunal du commandement accusa le requérant de désobéissance persistante pour son acte du 4 juillet 2006 (action n° 7).

44. Le 26 juillet 2006, le tribunal du commandement ordonna la mise en liberté conditionnelle du requérant.

45. Le 30 octobre 2006, l'intéressé fut libéré.

46. Le 1^{er} novembre 2006, il refusa de porter l'uniforme militaire et d'exécuter les ordres du commandant du régiment. Il fut placé en détention.

47. Le 3 novembre 2006, le tribunal du commandement ordonna la détention provisoire du requérant.

48. Par un acte d'accusation du 14 novembre 2006, le procureur militaire près le tribunal du commandement accusa le requérant de désobéissance persistante pour son acte du 1^{er} novembre 2006 (action n° 8).

49. Le 1^{er} décembre 2006, le requérant fut relaxé.

50. Le 4 décembre 2006, un procès-verbal attestant le refus du requérant de porter l'uniforme militaire fut dressé. L'intéressé fut placé en garde à vue.

51. Le 6 décembre 2006, le juge assesseur près le tribunal du commandement n'estima pas nécessaire de placer le requérant en détention provisoire et rejeta la demande du procureur militaire en ce sens.

52. Le 7 décembre 2006, M. Demirtaş refusa de porter l'uniforme militaire et d'exécuter les ordres du commandant du régiment, et fut placé en garde à vue.

53. Le 8 décembre 2006, sur demande du procureur militaire, le tribunal du commandement ordonna la détention provisoire du requérant.

54. Par un acte d'accusation du 13 décembre 2006, le procureur militaire près le tribunal du commandement accusa le requérant de désobéissance persistante pour ses refus des 4 et 7 décembre 2006 (action n° 9).

55. Le 20 février 2007, le requérant fut soumis à un examen médical au centre psychiatrique de l'hôpital militaire d'İzmir où il séjourna deux jours.

56. Dans un rapport du 23 février 2007, les médecins conclurent que le requérant présentait toujours un trouble de l'adaptation et qu'il était inapte au service militaire. Ils précisèrent que la reconnaissance de cette inaptitude était valable à compter du 4 décembre 2006.

57. Par un arrêt du 17 mai 2007, le tribunal du commandement acquitta le requérant pour ses refus des 4 et 7 décembre 2006 (action n° 9). Pour ce faire, il tint compte du fait que l'intéressé avait été déclaré inapte au service militaire à compter du 4 décembre 2006. Le 7 mai 2008, cet arrêt fut confirmé par la Cour de cassation militaire.

58. Le 28 juin 2007, le tribunal correctionnel de Çal ordonna la mise en liberté conditionnelle du requérant à partir du 30 juin 2007.

59. S'agissant des actions pénales n°s 6, 7 et 8, le 12 novembre 2008 le tribunal du commandement déclara le requérant coupable de désobéissance persistante et le condamna au total à une peine de « six mois et quarante-cinq jours » d'emprisonnement pour ses trois refus du 22 mai, du 4 juillet et du 1^{er} novembre 2006.

60. Le 12 mai 2009, le jugement du 12 novembre 2008 fut confirmé par la Cour de cassation pour autant qu'il concernait l'acte du 22 mai 2006. En revanche, la haute juridiction infirma partiellement pour vice de procédure le même jugement pour autant qu'il concernait l'acte du 1^{er} novembre 2006. Il ressort du dossier que cette procédure est toujours pendante devant les instances internes.

61. Au cours des procédures devant le tribunal du commandement, le requérant se prévalut notamment de l'article 9 de la Convention et dénonça un manque d'indépendance et d'impartialité du tribunal.

c) Les plaintes pénales déposées par le requérant et la procédure ultérieure

62. Entre-temps, le 24 août 2005, le requérant avait déposé une plainte pour mauvais traitements. Dans sa plainte, il alléguait que, le 8 juin 2005, alors qu'il était détenu dans la maison d'arrêt militaire de Şirinyer, deux des gardiens l'avaient maltraité et menacé.

63. Le 9 décembre 2005, il présenta une lettre au commandement concerné, dans laquelle il demandait l'ouverture d'une action pénale contre les responsables de mauvais traitements à son encontre. Il alléguait en effet que, le 8 décembre 2005, pendant sa détention à la maison d'arrêt militaire de Şirinyer, il avait été humilié et menacé par les gardiens.

64. Le 13 décembre 2005, le commandement concerné adressa une lettre au requérant. Il y précisait qu'une enquête avait été menée sur ses assertions quant aux événements du 8 juin 2005, dénoncés dans sa plainte du 24 août 2005, nonobstant le fait que la plainte en question n'était pas conforme aux formes requises. Il conclut que les allégations de l'intéressé n'étaient pas fondées. Par ailleurs, il attirait l'attention de l'intéressé sur le fait que la manière dont la plainte en question avait été déposée constituait une violation des règles disciplinaires.

65. Le 7 avril 2006, le requérant fut écroué dans la maison d'arrêt militaire de Balıkesir où il se vit forcé par le sergent A.S. et le gardien S.K. de porter l'uniforme militaire. Il subit de la part de ces derniers divers sévices en raison de son refus (il fut menotté à un lit, battu et menacé). Il déposa une plainte pour mauvais traitements.

66. Par un jugement du 24 septembre 2008, le tribunal militaire d'Izmir jugea établi que, lors de sa détention dans la maison d'arrêt de Balıkesir, M. Demirtaş avait été, aux dates du 5 et du 12 avril 2006, forcé à se déshabiller et à porter l'uniforme militaire, menotté à un lit ou à une chaise pendant de longues heures, menacé et battu. Il reconnut que de tels actes constituaient des mauvais traitements, au sens de l'article 96 du code pénal.

Le tribunal militaire décida d'appliquer à A.S. et à S.K la sanction minimale, à savoir une peine d'emprisonnement de deux ans. Compte tenu du bon comportement des accusés lors du procès, il réduisit ces peines à un an et huit mois, en application de l'article 62 du code pénal. En application de l'article

231 § 5 du code de procédure pénale (paragraphe 72 ci-dessus), il différa le prononcé du jugement (hükmün açıklanmasının geri bırakılması) et ordonna le placement sous contrôle des deux accusés.

67. Le 27 novembre 2008, l'opposition formée par le requérant au jugement précité fut rejetée par le même tribunal.

(*Omissis*)

EN DROIT

(*Omissis*)

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 9 DE LA CONVENTION

94. Le requérant soutient que les condamnations successives dont il a fait l'objet pour avoir refusé de servir dans l'armée ont emporté violation de l'article 9 de la Convention, qui est ainsi libellé :

(*Omissis*)

B. Sur le fond

98. La Cour observe que le requérant a été incorporé dans son régiment le 4 juin 2005, et ce nonobstant son refus constant d'effectuer le service militaire. Pour la Cour, le refus du requérant, un témoin de Jéhovah, d'effectuer le service militaire pour des raisons de conscience constitue certainement une manifestation de ses convictions religieuses (Bayatyan, précité, § 112). La Cour ne doute pas que les condamnations successives dont il a fait l'objet à cause de cette attitude et le risque de poursuites pénales perpétuelles auquel il s'est trouvé exposé pour avoir refusé d'accomplir son service militaire en raison de ses convictions s'analysent en une ingérence dans l'exercice par lui de la liberté de manifester sa religion garantie par l'article 9.

Pareille ingérence enfreint cette disposition sauf si elle est « prévue par la loi », dirigée vers un ou des buts légitimes au regard du paragraphe 2 et « nécessaire dans une société démocratique » (voir, entre autres, *Buscarini et autres c. Saint-Marin* [GC], n° 24645/94, § 34, CEDH 1999-I).

Sur la justification de l'ingérence

a) Prévue par la loi

99. Le requérant soutient que l'ingérence qu'il dénonce n'était pas prévue par la loi. Il arguë qu'il a été condamné en vertu de l'article 63 du code pénal militaire qui réprime entre autres la désertion à l'enrôlement, alors qu'en vertu de l'article 12 sur le service militaire, il faut avoir été déclaré militaire pour pouvoir commettre l'infraction en question. A cet égard, il fait valoir que, étant objecteur de conscience, il n'a jamais signé les documents d'incorporation : par conséquent, il ne pourrait pas être considéré comme un militaire. En outre, ni le code pénal ordinaire ni le code pénal militaire ne contiendraient de disposition incriminant le refus d'accomplir le service militaire pour cause de convictions religieuses.

100. Le Gouvernement n'a avancé aucun argument à cet égard.

101. La Cour rappelle avoir déjà noté que le cadre juridique en Turquie n'était pas suffisant pour régir de manière adéquate les situations découlant du refus d'effectuer le service militaire pour des raisons de conviction (Ülke, précité, § 61). En tout état de cause, elle observe que, à supposer que les mesures prises à l'encontre du requérant soient prévues par la loi, elles sont incompatibles avec l'article 9 de la Convention pour les motifs exposés ci-après (paragraphe 115 ci-dessous).

b) But légitime

102. La Cour considère d'emblée que, à supposer que les mesures prises à l'encontre d'un déserteur puissent être justifiées par l'un des motifs visés au deuxième paragraphe de l'article 9 de la Convention, elles ne peuvent en tout état de cause passer pour nécessaires dans une société démocratique pour les motifs exposés ci-après (paragraphe 115 ci-dessous).

c) *Nécessaire dans une société démocratique*

i. *Principes pertinents*

103. La Cour rappelle que, telle que protégée par l'article 9 de la Convention, la liberté de pensée, de conscience et de religion représente l'une des assises d'une « société démocratique » au sens de la Convention, et qu'elle figure, dans sa dimension religieuse, parmi les éléments les plus essentiels de l'identité des croyants et de leur conception de la vie, mais qu'elle est aussi un bien précieux pour les athées, les agnostiques, les sceptiques ou les indifférents. Il y va du pluralisme – chèrement conquis au cours des siècles – consubstantiel à pareille société. Cette liberté suppose, entre autres, celle d'adhérer ou non à une religion et celle de la pratiquer ou non (Kokkinakis c. Grèce, 25 mai 1993, § 31, série A n° 260-A, Buscarini et autres, précité, § 34, et Leyla Şahin c. Turquie [GC], n° 44774/98, § 104, CEDH 2005-XI).

104. La Cour rappelle ensuite que, si la liberté de religion relève d'abord du for intérieur, elle implique également celle de manifester sa religion individuellement et en privé, ou de manière collective, en public et dans le cercle de ceux dont on partage la foi. L'article 9 énumère diverses formes que peut prendre la manifestation d'une religion ou conviction, à savoir le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites (Hassan et Tchaouch c. Bulgarie [GC], n° 30985/96, § 60, CEDH 2000-XI, et Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova, n° 45701/99, § 114, CEDH 2001-XII).

105. Selon sa jurisprudence constante, la Cour reconnaît aux Etats parties à la Convention une certaine marge d'appréciation pour juger de l'existence et de l'étendue de la nécessité d'une ingérence. Cette marge d'appréciation va de pair avec un contrôle européen portant à la fois sur la loi et sur les décisions qui l'appliquent. La tâche de la Cour consiste à rechercher si les mesures prises au niveau national se justifient dans leur principe et sont proportionnées (Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres, précité, § 119, et Leyla Şahin, précité, § 110).

106. Pour délimiter l'ampleur de la marge d'appréciation en l'espèce, la Cour doit tenir compte de l'enjeu, à savoir la nécessité de maintenir un véritable pluralisme religieux, vital pour la survie d'une société démocratique (Manoussakis et autres c. Grèce, 26 septembre 1996, § 44, Recueil 1996-IV). Elle peut aussi, le cas échéant, prendre en considération le consensus et les valeurs communes qui se dégagent de la pratique des Etats parties à la Convention (Bayatyan, précité, § 122).

ii. *Application de ces principes*

107. La Cour observe qu'en Turquie tous les citoyens de sexe masculin déclarés aptes au service national sont tenus d'accomplir leur service militaire en vertu de l'article 72 de la Constitution et de l'article premier de la loi sur le service militaire. Etant donné qu'il n'existe pas de service civil de remplacement, les objecteurs de conscience n'ont pas d'autre possibilité que de refuser d'être enrôlés dans l'armée s'ils veulent rester fidèles à leurs convictions. Ce faisant, ils s'exposent à une sorte de « mort civile » du fait des multiples poursuites pénales que les autorités ne manquent pas d'engager contre eux et des effets cumulatifs des condamnations pénales qui en résultent, de l'alternance continue des poursuites et des peines d'emprisonnement et de la possibilité d'être poursuivis tout au long de leur vie. Dans son arrêt Ülke, la Cour a jugé que pareille situation était la marque d'un régime de répression incompatible avec une société démocratique au sens de l'article 3 (Ülke, précité, § 62).

La Cour souligne d'emblée que les considérations exprimées dans l'arrêt précité illustrent l'extrême sévérité des mesures prises à l'encontre des objecteurs de conscience. Ces considérations valent a fortiori pour le caractère disproportionné de l'ingérence en cause en l'espèce.

108. Par ailleurs, la Cour observe que la quasi-totalité des Etats membres du Conseil de l'Europe dans lesquels a été ou reste en vigueur un service militaire obligatoire ont mis en place des formes de service de remplacement afin d'offrir une solution aux personnes dont les convictions personnelles leur interdisent d'accomplir leurs obligations militaires (pour une étude détaillée, voir Bayatyan, précité, §§ 46 à 49). Dès lors, ceux qui, comme la Turquie, n'ont pas encore pris de mesure en ce sens ne disposent que d'une marge d'appréciation limitée dans ce domaine et doivent, pour justifier une éventuelle ingérence, présenter des raisons convaincantes et impératives. En particulier, ils doivent apporter la preuve que l'ingérence répond à un « besoin social impérieux » (Bayatyan, précité, § 123).

109. La Cour note qu'en l'espèce le requérant, témoin de Jéhovah, a demandé à être exempté du service militaire non par intérêt ou par convenance personnelle mais en raison de convictions religieuses sincères. La Cour ne doute pas que des motifs solides et convaincants aient justifié sa demande d'exemption du service militaire. Elle note par ailleurs qu'il n'a jamais refusé de s'acquitter de ses obligations civiles en général et qu'il a au contraire demandé expressément aux autorités de lui donner la possibilité d'effectuer un service civil de remplacement (paragraphe 8 ci-dessus). Il était donc disposé, pour des motifs sérieux, à partager la charge pesant sur les citoyens sur un pied d'égalité avec ses

compatriotes qui accomplissaient leur service militaire obligatoire. Or, la possibilité d'effectuer un service de remplacement n'étant pas prévue, il s'est vu condamné à purger une peine d'emprisonnement.

110. La Cour rappelle que pluralisme, tolérance et esprit d'ouverture sont les caractéristiques d'une « société démocratique ». Bien qu'il faille parfois subordonner les intérêts d'individus à ceux d'un groupe, la démocratie ne se ramène pas à la suprématie constante de l'opinion d'une majorité mais commande un équilibre qui assure aux individus minoritaires un traitement juste et qui évite tout abus d'une position dominante (Leyla Şahin, précité, § 108). Ainsi, une situation où l'Etat respecte les convictions d'un groupe religieux minoritaire – comme celui auquel appartient le requérant – en donnant à ses membres la possibilité de servir la société conformément aux exigences de leur conscience est de nature à assurer le pluralisme dans la cohésion et la stabilité et à promouvoir l'harmonie religieuse et la tolérance au sein de la société (Bayatyan, précité, § 126).

111. La Cour conclut que le système du service militaire obligatoire en vigueur en Turquie impose aux citoyens une obligation susceptible d'engendrer de graves conséquences pour les objecteurs de conscience : il n'autorise aucune exemption pour raisons de conscience et donne lieu à l'imposition de lourdes sanctions pénales aux personnes qui, comme le requérant, refusent d'accomplir leur service militaire. Ainsi, l'ingérence litigieuse tire son origine non seulement des multiples condamnations dont le requérant a fait l'objet mais aussi de l'absence d'un service de remplacement.

112. La Cour considère qu'un tel système ne ménage pas un juste équilibre entre l'intérêt de la société dans son ensemble et celui des objecteurs de conscience. En conséquence, elle juge que les peines qui ont été infligées au requérant alors que rien n'était prévu pour tenir compte des exigences de sa conscience et de ses convictions ne peuvent passer pour une mesure nécessaire dans une société démocratique.

113. La Cour observe que le 23 février 2007, le requérant a été démobilisé sur la base du rapport médical selon lequel il présentait un trouble de l'adaptation (paragraphe 56 ci-dessus).

114. Pour la Cour, la démobilisation du requérant n'affecte en rien les considérations exprimées ci-dessus. Certes, l'intéressé, démobilisé, ne risque plus d'être poursuivi à cause de son refus d'effectuer le service militaire. Toutefois, la démobilisation du requérant n'est intervenue que par suite de l'apparition, au cours de son service militaire, d'un trouble psychologique. Il s'agit, aux yeux de la Cour, d'une illustration supplémentaire de la lourdeur de l'ingérence incriminée.

115. Pour toutes les raisons qui précèdent, la Cour considère que les condamnations du requérant s'analysent en une ingérence qui n'était pas nécessaire dans une société démocratique au sens de l'article 9 de la Convention.

Partant, il y a eu violation de cette disposition.

IV. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 DE LA CONVENTION

116. Le requérant se plaint d'avoir dû, en tant que civil, comparaître devant une juridiction composée exclusivement de militaires. Il y voit une violation de l'article 6 § 1 de la Convention. Il estime également que les procédures pénales dirigées contre lui étaient inéquitables, les autorités ne lui ayant pas appliqué l'article 80 de l'ancien code pénal turc qui régissait l'application des peines aux infractions successives.

(Omissis)

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. Déclare la requête recevable ;
2. Dit qu'il y a eu violation de l'article 3 de la Convention ;
3. Dit qu'il y a eu violation de l'article 9 de la Convention ;
4. Dit que le défaut d'indépendance et d'impartialité du tribunal a emporté violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
5. Dit qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément les griefs tirés des articles 5, 7 et 13 de la Convention, ainsi que de l'article 6 pour autant qu'il concerne l'équité de la procédure ;
6. Dit
 - a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes, à convertir en livres turques au taux applicable à la date du règlement :
 - i. 15 000 EUR (quinze mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, pour dommage moral ;

ii. 5 000 EUR (cinq mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt par le requérant, pour frais et dépens ;

b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

7. Rejette la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

(Omissis)

FRANCESCO SESSA c. ITALIA¹¹⁶
3 aprile 2012 – Sez. II – Ric. 28790/08
Pres. Tulkens, Popović, Berro-Lefèvre, Sajó, Raimondi,
Pinto de Albuquerque, Keller

* * *

Dispositivo:

– 4 voti contro 3: nessuna violazione dell'art. 9

Opinioni concorrenti: /

Opinioni dissenzienti: Tulkens, Popović, Keller

* * *

(*Omissis*)

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

5. Le requérant est né en 1955 et réside à Naples.

6. Le requérant, de confession juive, est un avocat. Le 7 juin 2005, en qualité de représentant de l'un des deux plaignants dans une procédure pénale à l'encontre de certaines banques, il participa à une audience devant le juge des investigations préliminaire (GIP) de Forlì relative à la production immédiate d'un moyen de preuve (« incidente probatorio »). A cette occasion, le GIP titulaire de l'affaire étant empêché, son remplaçant invita les parties à choisir la date de renvoi de l'audience parmi deux possibilités, à savoir les 13 et 18 octobre 2005, selon le calendrier déjà établi par le GIP titulaire.

7. Le requérant fit valoir que les deux dates correspondaient à deux festivités juives, respectivement le Yom Kippour et le Souccot, et affirma son impossibilité à être présent à l'audience de renvoi en raison de ses obligations religieuses. Le requérant déclara être membre de la Communauté juive de Naples et alléguait une violation des articles 4 et 5 de la loi n° 101 du 8 mars 1989, réglant les rapports entre l'État et l'Union des Communautés Juives italiennes.

8. Le GIP fixa la date de l'audience au 13 octobre 2005.

9. Le même jour, le requérant déposa une demande de renvoi de l'audience à l'attention du GIP titulaire de l'affaire. Le 20 juin 2005, le GIP, après avoir examiné la demande du requérant, décida de ne pas statuer et de la verser au dossier.

10. Le 11 juillet 2005, le requérant déposa une plainte pénale à l'encontre du GIP titulaire de l'affaire et de son remplaçant, alléguant la violation de l'article 2 de la loi n° 101 de 1989. A la même date, il informa des faits le Conseil Supérieur de la Magistrature.

11. A l'audience du 13 octobre 2005, le GIP releva que le requérant était absent pour des « raisons personnelles » et demanda aux parties d'exprimer leur avis concernant la demande de renvoi du 7 juin. Le ministère public et les avocats des prévenus exprimèrent leur opposition à ladite demande, faisant valoir notamment l'absence d'une raison de renvoi reconnue par la loi, tandis que l'avocat de l'autre plaignant appuya la demande du requérant.

12. Par une ordonnance du même jour, le GIP rejeta la demande de renvoi du requérant. Il fit valoir tout d'abord que, selon l'article 401 du code de procédure pénale, seule la présence du ministère public et de l'avocat du prévenu est nécessaire lors des audiences consacrées à la production immédiate des preuves, celle de l'avocat du plaignant étant prévue comme une simple faculté. En outre, le code de procédure pénale ne prévoit pas l'obligation pour le juge d'ajourner l'audience en raison d'un empêchement légitime à comparaître du défenseur du plaignant. Enfin, le GIP souligna que, s'agissant

¹¹⁶ *Fattispecie*: il ricorrente, avvocato di religione ebraica, lamentava una violazione dell'art. 9 in ragione del fatto che l'autorità giudiziaria avesse fissato un'udienza – alla quale il primo aveva facoltà di partecipare – in un giorno che coincideva con una festività ebraica (equiparata al sabato ai sensi della legge di approvazione dell'Intesa che disciplina i rapporti tra lo Stato italiano e l'Unione delle Comunità ebraiche).

Bibliografia essenziale: OUALD CHAIB, S. – PERONI, L., *Francesco Sessa v. Italy: a dilemma majority religion members will probably not face*, in *Strasb. Obs.*, 5 aprile 2012.

d'une procédure avec un nombre élevé d'intervenants (accusés, plaignants, experts d'office, experts désignés par les parties) « et compte tenu de la surcharge de travail de ce bureau – ce qui obligerait à repousser l'audience à 2006 –, le principe du délai raisonnable de la procédure impose le rejet de la demande, introduite par une personne non légitimée à demander le renvoi ».

13. Le 23 janvier 2006, le Conseil Supérieur de la Magistrature informa le requérant de son incompétence à connaître des faits litigieux, les allégations relevant de l'exercice de l'activité juridictionnelle.

14. Entre-temps, le 9 janvier 2006, le parquet d'Ancône demanda le classement sans suite de la plainte déposée par le requérant. Ce dernier s'y opposa par un acte du 28 janvier 2006.

15. Par un décret du 21 septembre 2006, le GIP d'Ancône ordonna le classement de l'affaire. Dans sa décision, le juge soutint que le plaignant n'avait pas formé opposition à l'encontre de la demande de classement du parquet.

16. Le 19 janvier 2007, le requérant se pourvut en cassation alléguant que le GIP avait erronément ignoré son opposition du 28 janvier 2006. La Cour de cassation, affirmant que l'opposition du requérant n'avait pas été prise en compte à cause d'une probable erreur du greffe, annula le décret du 21 septembre 2006 et renvoya le dossier au tribunal d'Ancône.

17. Le 12 février 2008, le requérant et le parquet participèrent à une audience devant le GIP d'Ancône. Ce dernier, par une ordonnance du 15 février 2008, ordonna le classement sans suite de l'affaire. Il affirma qu'aucun élément dans le dossier ne démontrait que le GIP titulaire de l'affaire ainsi que son substitut à l'audience du 7 juin 2006 avaient eu l'intention de violer le droit du requérant à exercer librement le culte juif. Par ailleurs, la volonté d'offenser la dignité du requérant en raison de sa confession religieuse ne ressortait pas du dossier.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

18. La loi n° 101 du 8 mars 1989 contient des dispositions réglant les rapports entre l'État et l'Union des Communautés Juives italiennes. L'article 2 de ladite loi affirme le droit de manifester et d'exercer librement la religion juive. Aux termes de l'article 4, l'Italie reconnaît aux juifs qui le demandent le droit d'observer le Sabbat, dans le cadre de la flexibilité de l'organisation du travail et sans préjudice des exigences des services essentiels prévus par le système juridique étatique.

L'article 5 de la loi n° 101 assimile le Yom Kippour et le Souccot, ainsi que d'autres festivités juives, au Sabbat.

19. Selon l'alinéa 5 de l'article 2 de ladite loi, les manifestations d'intolérance et de préjugé religieux sont sanctionnées aux termes de l'article 3 de la loi n° 654 de 1975, à savoir la loi de ratification de la « Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ». Selon cette dernière disposition, quiconque diffuse des idées fondées sur la supériorité ou sur la haine raciale ou ethnique, ou incite à commettre des actes de discrimination pour des raisons raciales, ethniques, nationales ou religieuses, est puni avec une peine jusqu'à un an et six mois de réclusion.

20. L'article 401 du code de procédure pénale, premier alinéa, concernant la procédure visant la production immédiate d'un moyen de preuve (« incidente probatorio »), se lit ainsi :

(Omissis)

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 9 DE LA CONVENTION

21. Le requérant allègue que le refus de l'autorité judiciaire de reporter l'audience litigieuse, fixée à une date correspondant à une festivité juive, l'a empêché d'y participer en sa qualité de représentant d'un des plaignants et a constitué une entrave à son droit à manifester librement sa religion. Il invoque l'article 9 §§ 1 et 2 de la Convention, ainsi libellé :

(Omissis)

22. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse.

A. Sur la recevabilité

23. Le Gouvernement excipe tout d'abord de la tardivité de la requête. Il considère que le requérant aurait dû introduire sa requête dans un délai de six mois à compter du 13 octobre 2005, à savoir la date de la décision du GIP de ne pas reporter l'audience litigieuse.

24. Le requérant s'y oppose et demande à la Cour de considérer l'ordonnance du 15 février 2008, soit le classement sans suite de sa plainte contre les magistrats responsables du choix de la date d'audience, comme décision interne définitive pour le calcul du délai de six mois.

25. La Cour rappelle qu'en vertu de l'article 35 § 1 de la Convention, elle ne peut être saisie d'une affaire que « dans un délai de six mois à partir de la date de la décision interne définitive » c'est-à-dire de l'acte clôturant le processus d'« épuisement des voies de recours internes », au sens de la même disposition (entre autres, *Kadiyis c. Lettonie* (n° 2) (déc.), n° 62393/00, 25 septembre 2003). Elle rappelle également que selon la règle de l'épuisement des voies de recours internes, un requérant doit se prévaloir des recours normalement disponibles et suffisants dans l'ordre juridique interne pour permettre d'obtenir la réparation des violations alléguées (entre autres, *Assanidzé c. Géorgie* [GC], n° 71503/01, § 127, CEDH 2004-II).

26. En l'espèce, le requérant allègue la violation de son droit de manifester et d'exercer librement la religion juive, tel que protégé en droit italien par la loi n° 101 de 1989, de la part de deux juges du tribunal de Forlì, lesquels auraient exercé leurs fonctions animés d'un sentiment d'intolérance religieuse. Or, ladite loi prévoit que les personnes responsables de manifestations d'intolérance et de préjugé religieux soient punies avec des sanctions pénales.

27. De l'avis de la Cour, le Gouvernement ne saurait reprocher au requérant d'avoir saisi le juge pénal pour essayer d'obtenir la réparation de la violation alléguée, se prévalant ainsi de la voie de recours indiquée par la loi nationale, et d'avoir attendu l'issue de la plainte avant de saisir la Cour. Il s'ensuit que la « décision interne définitive » au sens de l'article 35 § 1 de la Convention, est l'ordonnance du 15 février 2008 par laquelle le GIP décida de classer la plainte du requérant. Par conséquent, il y a lieu d'écarter l'exception de tardivité du Gouvernement.

28. La Cour constate que la requête n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. La Cour relève par ailleurs qu'elle ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de la déclarer recevable.

B. Sur le fond

1. Arguments des parties

29. Le requérant affirme que les magistrats impliqués dans son affaire ont agi avec l'intention d'atteindre son droit à manifester librement sa confession juive.

30. Il rappelle que la loi n° 101 de 1989 reconnaît son droit de s'absenter du travail à l'occasion des festivités officielles juives, afin d'exercer librement le culte religieux. Par ailleurs, la limitation de ce droit ne saurait être justifiée par des exigences de service inéluctables, l'audience du 13 octobre 2005 pouvant être reportée à une autre date sans porter préjudice ni au bon déroulement de la procédure ni aux droits des autres personnes impliquées dans le procès. A cet égard, il fait valoir que l'audience litigieuse n'avait aucun caractère d'urgence, car elle ne concernait ni une mesure de privation de liberté ni les droits d'une personne détenue. De plus, ayant demandé le report de l'audience avec un préavis de quatre mois, le requérant affirme que les autorités eurent tout le loisir d'organiser le calendrier des audiences afin de garantir le respect des différents droits en jeu.

31. Le Gouvernement soutient qu'il n'y a eu aucune ingérence dans le droit du requérant à manifester librement sa religion, du moment que celui-ci n'a jamais été empêché de participer aux festivités juives et d'exercer librement son culte. Il affirme que les autorités se sont bornées à veiller à ce que l'exercice du droit du requérant d'obtenir le report de l'audience n'entrave pas l'exercice des services publics et essentiels de l'État.

32. Le Gouvernement fait valoir que le droit invoqué par le requérant n'est pas un droit absolu. Tout d'abord, même à supposer que la loi n° 101 de 1989 concerne les relations de travail entre un avocat et un tribunal, l'alinéa 2 de son article 4 prévoit expressément que les exigences liées aux services essentiels l'emportent sur le droit de l'individu à célébrer librement le culte. Or, l'administration de la justice constitue en soi un service essentiel de l'État, lequel doit pouvoir primer en toute circonstance.

En outre, la participation de l'avocat de la partie lésée à l'audience visant la production immédiate d'un moyen de preuve n'est pas obligatoire. En tout état de cause, un avocat empêché de participer à une audience pour des raisons personnelles a la possibilité de nommer un remplaçant conformément à l'article 102 du code de procédure pénale. En choisissant de ne pas se prévaloir de cette possibilité, le requérant a renoncé à concilier les obligations religieuses liées à son culte avec les exigences liées au bon déroulement de la justice.

33. Enfin, le Gouvernement fait observer que le renvoi de l'audience litigieuse était susceptible de porter atteinte au bon déroulement de la procédure et au droit des vingt-et-un prévenus à avoir un procès d'une durée raisonnable. Ledit renvoi aurait en effet engendré la nécessité de renouveler la notification de la date de l'audience aux nombreuses parties impliquées, à différents titres, dans le procès.

2. *Appréciation de la Cour*

34. La Cour rappelle que si la liberté religieuse relève d'abord du for intérieur, elle implique également celle de manifester sa religion, non seulement de manière collective, en public et dans le cercle de ceux dont on partage la foi : on peut aussi s'en prévaloir individuellement et en privé (Kokkinakis c. Grèce du 25 mai 1993, § 31, série A no 260-A). L'article 9 énumère diverses formes que peut prendre la manifestation d'une religion ou d'une conviction, à savoir le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites. Néanmoins, il ne protège pas n'importe quel acte motivé ou inspiré par une religion ou conviction (Kalaç c. Turquie, 1^{er} juillet 1997, § 27, Recueil des arrêts et décisions 1997-IV ; Kosteski c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine », n° 55170/00, § 37, 13 avril 2006).

35. Ainsi, ne relèvent pas de la protection de l'article 9 la révocation d'un agent du service public pour n'avoir pas respecté les horaires de travail au motif que l'Église adventiste du septième jour, à laquelle il appartenait, interdisait à ses membres de travailler le vendredi après le coucher du soleil (Kontinen c. Finlande, n° 24949/94, déc. 3 décembre 1996, Décisions et rapports (DR) 87, p. 69) ou la mise en retraite d'office pour raisons disciplinaires d'un militaire ayant des opinions intégristes (Kalaç, précité ; voir également Stedman c. Royaume Uni (déc.), n° 29107/95, décision de la Commission du 9 avril 1997, DR 89, p. 104, concernant le licenciement d'une salariée par un employeur du secteur privé à la suite du refus de l'intéressée de travailler le dimanche). Dans lesdites affaires, la Commission et la Cour ont considéré que les mesures prises à l'encontre des requérants par les autorités n'étaient pas motivées par leurs convictions religieuses mais étaient justifiées par les obligations contractuelles spécifiques liant les intéressés à leurs employeurs respectifs.

36. En l'espèce, la Cour observe que le juge des investigations préliminaires décida de ne pas faire droit à la demande de report du requérant sur la base des dispositions du code de procédure pénale au sens desquelles seule l'absence du ministère public et du conseil du prévenu justifie le renvoi de l'audience qui vise la production immédiate d'un moyen de preuve, la présence du conseil du plaignant n'étant en revanche pas nécessaire.

37. Compte tenu des circonstances de l'espèce, la Cour n'est pas persuadée que la fixation de l'audience litigieuse à une date correspondante à une festivité juive, ainsi que le refus de la reporter à une autre date, puissent s'analyser en une restriction au droit du requérant à exercer librement son culte. Tout d'abord, il n'est pas contesté que l'intéressé a pu s'acquitter de ses devoirs religieux. En outre, le requérant, qui devait s'attendre à ce que sa demande de report soit refusée conformément aux dispositions de la loi en vigueur, aurait pu se faire remplacer à l'audience litigieuse afin de s'acquitter de ses obligations professionnelles.

La Cour note enfin que l'intéressé n'a pas démontré avoir subi des pressions visant à le faire changer de conviction religieuse ou à l'empêcher de manifester sa religion ou sa conviction (Knudsen c. Norvège, n° 11045/84, décision de la Commission du 8 mars 1985, DR 42, p. 258 ; Kottinen, précité).

38. Quoi qu'il en soit, même à supposer l'existence d'une ingérence dans le droit du requérant protégé par l'article 9 § 1, la Cour estime que celle-ci, prévue par la loi, se justifiait par la protection des droits et libertés d'autrui, et en particulier le droit des justiciables de bénéficier d'un bon fonctionnement de l'administration de la justice et le respect du principe du délai raisonnable de la procédure (paragraphe 12 ci-dessus), et qu'elle a observé un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (voir, mutatis mutandis, Casimiro et Ferreira c. Luxembourg (dec.), n° 44888/98, 27 avril 1999).

39. La Cour conclut qu'il n'y a pas eu violation de l'article 9 de la Convention.

(*Omissis*)

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. Déclare, à l'unanimité, la requête recevable quant au grief tiré de l'article 9 de la Convention et irrecevable pour le surplus ;

2. Dit, par quatre voix contre trois, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 9 de la Convention.

(*Omissis*)

INDICI DELLA
GIURISPRUDENZA

INDICE ALFABETICO DELLA GIURISPRUDENZA

<i>Pronuncia</i>	<i>Tipologia*</i>	<i>Data</i>	<i>Pagina</i>
<i>40 mothers c. Svezia</i>	D. (Comm.)	09-mar-77	
<i>97 Members of the Gldani Congregation of Jehovah's Witnesses e 4 altri c. Georgia</i>	S. (Sez. II)	03-mag-07	372
<i>A.R.M. Chappell c. Regno Unito</i>	D. (Comm.)	14-lug-87	
<i>Agga c. Grecia (N° 2)</i>	S. (Sez. I)	17-ott-02	217
<i>Agga c. Grecia (N° 3)</i>	S. (Sez. I)	13-lug-06	314
<i>Agga c. Grecia (N° 4)</i>	S. (Sez. I)	13-lug-06	318
<i>Ahmet Arslan e altri c. Turchia</i>	S. (Sez. II)	23-feb-10	570
<i>Ahtinen c. Finlandia</i>	S. (Sez. IV)	23-set-08	
<i>Aktas c. Francia</i>	D. (Sez. V)	30-giu-09	
<i>Al-Nashif c. Bulgaria</i>	S. (Sez. IV)	20-giu-02	210
<i>Alexandridis c. Grecia</i>	S. (Sez. I)	21-feb-08	441
<i>Alujer Fernandez and Caballero Garcia c. Spagna</i>	D. (Sez. IV)	14-giu-01	
<i>Ananyev e altri c. Russia</i>	S. (Sez. I)	10-gen-12	
<i>Angeleni c. Svezia</i>	D. (Comm.)	03-dic-86	
<i>Arrowsmith c. Regno Unito</i>	D. (Comm.)	16-mag-77	
<i>Arrowsmith c. Regno Unito</i>	R. (Comm.)	12-ott-78	
<i>Arslan c. Turchia</i>	S. (GC)	08-lug-99	
<i>Association les Témoins de Jéhovah c. Francia</i>	S. (Sez. V)	30-giu-11	689
<i>Associazione spirituale per l'Unificazione del Mondo cristiano c. Italia</i>	D. (Comm.)	05-ott-87	
<i>Aydin Tatlav c. Turchia</i>	S. (Sez. II)	02-mag-06	
<i>Barankevich c. Russia</i>	S. (Sez. I)	26-lug-07	405
<i>Başkaya and Okçuoğlu c. Turchia</i>	S. (GC)	08-lug-99	
<i>Baudler c. Germania</i>	D. (Sez. V)	06-dic-11	
<i>Bayatyan c. Armenia</i>	S. (Sez. III)	27-ott-09	
<i>Bayatyan c. Armenia</i>	S. (GC)	07-lug-11	700
<i>Bayrak c. Francia</i>	D. (Sez. V)	30-giu-09	
<i>Beldjoudi c. Francia</i>	S. (C)	26-mar-92	
<i>Belilos c. Svizzera</i>	S. (P)	29-apr-88	
<i>Benli c. Turchia</i>	S. (Sez. IV)	20-feb-07	344
<i>Biserica Adevărat Ortodoxă Din Moldova e altri c. Moldova</i>	S. (Sez. IV)	27-feb-07	348
<i>Borisov e altri c. Bulgaria</i>	D. (Sez. V)	26-feb-08	
<i>Boychev e altri c. Bulgaria</i>	S. (Sez. V)	27-gen-11	649
<i>Broniowski c. Polonia</i>	S. (GC)	22-giu-04	
<i>Bukharatyan c. Armenia</i>	S. (Sez. III)	10-gen-12	726
<i>Buscarini e altri c. San Marino</i>	R. (Comm.)	02-dic-97	
<i>Buscarini e altri c. San Marino</i>	S. (GC)	18-feb-99	125

* D.: decisione. R.: rapporto. S.: sentenza

<i>Campbell and Cosans c. Regno Unito</i>	S. (C)	25-feb-82	
<i>Canea Catholic Church c. Grecia</i>	S. (C)	16-dic-97	93
<i>Ceylan c. Turchia</i>	S. (GC)	08-lug-99	
<i>Cha'Are Shalom Ve Tsedek c. Francia</i>	S. (GC)	27-giu-00	150
<i>Chassagnou e altri c. Francia</i>	S. (GC)	29-apr-99	128
<i>C[hurch] of S[cientology] of C[alifornia] c. Regno Unito</i>	D. (Comm.)	17-dic-68	
<i>Church of Scientology Moscow c. Russia</i>	S. (Sez. I)	05-apr-07	352
<i>Cipro c. Turchia</i>	S. (GC)	10-mag-01	168
<i>Company X. c. Svizzera</i>	D. (Comm.)	27-feb-79	
<i>Conscientious objectors c. Regno Unito</i>	D. (Comm.)	07-mar-77	
<i>D. and E. S. c. Regno Unito</i>	D. (Comm.)	07-mar-90	
<i>Dahlab c. Svizzera</i>	D. (Sez. II)	15-feb-01	
<i>Darby c. Svezia</i>	D. (Comm.)	11-apr-88	
<i>Darby c. Svezia</i>	S. (C)	23-ott-90	25
<i>De Wilde, Ooms et Versyp ("Vagabondage") c. Belgio</i>	S. (C)	18-nov-70	
<i>Devlin c. Regno Unito</i>	S. (Sez. III)	30-ott-01	183
<i>Dicle pour le Parti de la Democratie (DEP) c. Turchia</i>	S. (Sez. IV)	10-dic-02	221
<i>Dimitras e altri c. Grecia (N°1)</i>	S. (Sez. I)	03-giu-10	575
<i>Dimitras e altri c. Grecia (N°2)</i>	S. (Sez. I)	03-nov-11	715
<i>Dogru c. Francia</i>	S. (Sez. V)	04-dic-08	463
<i>Dojan e altri c. Germania</i>	D. (Sez. V)	13-set-11	
<i>Dorigo c. Italia</i>	R. (Comm.)	09-set-98	
<i>Dudgeon c. Regno Unito</i>	S. (P)	22-ott-81	
<i>E. and G.R. c. Austria</i>	D. (Comm.)	14-mag-84	
<i>E. B. c. Francia</i>	S. (GC)	22-gen-08	
<i>Efstratiou c. Grecia</i>	S. (C)	18-dic-96	74
<i>El Majjaoui and Stichting Touba Moskee c. Paesi Bassi</i>	S. (GC)	20-dic-07	436
<i>El Morsli c. Francia</i>	D. (Sez. III)	04-mar-08	
<i>Emek Partisi et Şenol c. Turchia</i>	S. (Sez. IV)	31-mag-05	280
<i>Erçep c. Turchia</i>	S. (Sez. II)	22-nov-11	720
<i>Eşidir e altri c. Turchia</i>	S. (Sez. II)	11-ott-05	286
<i>Evaldsson e altri c. Svezia</i>	S. (Sez. II)	13-feb-07	
<i>F. H. e P. G. c. Svezia</i>	D. (Sez. V)	07-feb-12	
<i>Fazilet Partisi et Kutan c. Turchia</i>	S. (Sez. III)	27-apr-06	
<i>Fédération chrétienne des Témoins de Jéhovah de France c. Francia</i>	D. (Sez. II)	06-nov-01	
<i>Feldek c. Slovacchia</i>	S. (Sez. II)	12-lug-01	175
<i>Ferrari c. Italia</i>	S. (GC)	28-lug-99	
<i>Feti Demirtaş c. Turchia</i>	S. (Sez. II)	17-gen-12	734
<i>Finska församlingen i Stockholm and Hautaniemi c. Svezia</i>	D. (Comm.)	11-apr-96	
<i>Folgerø e altri c. Norvegia</i>	S. (GC)	29-giu-07	390
<i>Francesco Sessa c. Italia</i>	S. (Sez. II)	03-apr-12	742
<i>Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) c. Turchia</i>	S. (GC)	08-dic-99	138
<i>G. Z. c. Austria</i>	D. (Comm.)	02-apr-73	
<i>Gamaleddyn c. Francia</i>	D. (Sez. V)	30-giu-09	
<i>Gerger c. Turchia</i>	S. (GC)	08-lug-99	
<i>Ghazal c. Francia</i>	D. (Sez. V)	30-giu-09	
<i>Giniewski c. Francia</i>	S. (Sez. II)	31-gen-06	
<i>Glas Nadezhda Eood and Elenkov c. Bulgaria</i>	S. (Sez. V)	11-ott-07	418
<i>Glaser c. Regno Unito</i>	S. (Sez. III)	19-set-00	157
<i>Gottesmann c. Svizzera</i>	D. (Comm.)	04-dic-84	
<i>Grandrath c. Repubblica Federale di Germania</i>	R. (Comm.)	12-dic-66	
<i>Grzelak c. Polonia</i>	S. (Sez. IV)	15-giu-10	607
<i>Gündüz c. Turchia</i>	S. (Sez. I)	04-dic-03	
<i>Gütl c. Austria</i>	S. (Sez. I)	12-mar-09	507

<i>Guzzardi c. Italia</i>	S. (P)	06-nov-80	12
<i>Handyside c. Regno Unito</i>	S. (P)	07-dic-76	
<i>Hasan and Chaush c. Bulgaria</i>	S. (GC)	26-ott-00	159
<i>Hasan and Eylem Zengin c. Turchia</i>	S. (Sez. II)	09-ott-07	410
<i>Herrmann c. Germania</i>	S. (Sez. V)	20-gen-11	644
<i>Hoffmann c. Austria</i>	S. (C)	23-giu-93	40
<i>Holy Monasteries c. Grecia</i>	S. (C)	09-dic-94	57
<i>Holy Synod of the Bulgarian Orthodox Church (Metropolitan Inokentiy) e altri c. Bulgaria</i>	S. (Sez. V)	22-gen-09	479
<i>Hutten-Czapska c. Polonia</i>	S. (GC)	19-giu-06	
<i>İ. A. c. Turchia</i>	S. (Sez. II)	13-set-05	283
<i>Iglesia Bautista "El Salvador" et Ortega Moratilla c. Spagna</i>	D. (Comm.)	11-gen-92	
<i>Igors Dmitrijevs c. Lettonia</i>	S. (Sez. III)	30-nov-06	332
<i>İkincisoý c. Turchia</i>	S. (Sez. IV)	27-lug-04	258
<i>Informationsverein Lentia e altri c. Austria</i>	S. (C)	24-nov-93	
<i>Institut de prêtres français e altri c. Turchia</i>	S. (Sez. IV)	14-dic-00	
<i>Irlanda c. Regno Unito</i>	S. (P)	18-gen-78	
<i>Ismailova c. Russia</i>	S. (Sez. I)	29-nov-07	428
<i>Istituto diocesano per il sostentamento del clero v. Italia</i>	S. (Sez. I)	17-nov-05	
<i>Istituto diocesano per il sostentamento del clero v. Italia (Soddisfazione equitativa e stralcio)</i>	S. (Sez. II)	09-ott-07	
<i>Ivanova c. Bulgaria</i>	S. (Sez. V)	12-apr-07	366
<i>Jakóbski c. Polonia</i>	S. (Sez. IV)	07-dic-10	614
<i>Jehovah's Witnesses of Moscow e altri c. Russia</i>	S. (Sez. I)	10-giu-10	584
<i>Johnston e altri c. Irlanda</i>	S. (P)	18-dic-86	22
<i>Kalaç c. Turchia</i>	S. (C)	01-lug-97	90
<i>Karademirci e altri c. Turchia</i>	S. (Sez. IV)	25-gen-05	
<i>Karaduman c. Turchia</i>	D. (Comm.)	03-mag-93	
<i>Karlsson c. Svezia</i>	D. (Comm.)	08-set-88	
<i>Karnell & Hardt c. Svezia</i>	R. (Comm.)	28-mag-73	
<i>Kavakçi c. Turchia</i>	S. (Sez. III)	05-apr-07	360
<i>Kervanci c. Francia</i>	S. (Sez. V)	04-dic-08	471
<i>Kimlya e altri c. Russia</i>	S. (Sez. I)	01-ott-09	535
<i>Kjeldsen, Busk Madsen e Pedersen c. Danimarca</i>	S. (C)	07-dic-76	5
<i>Knudsen c. Norvegia</i>	D. (Comm.)	08-mar-85	
<i>Kokkinakis c. Grecia</i>	S. (C)	25-mag-93	30
<i>Konttinen c. Finlandia</i>	D. (Comm.)	03-dic-96	
<i>Koppi c. Austria</i>	S. (Sez. I)	10-dic-09	561
<i>Köse e altri c. Turchia</i>	D. (Sez. II)	24-gen-06	
<i>Kosteski c. Ex Repubblica Yugoslava di Macedonia</i>	S. (Sez. III)	13-apr-06	304
<i>Kovaļkovs c. Lettonia</i>	D. (Sez. III)	31-gen-12	
<i>Kudla c. Polonia</i>	S. (GC)	26-ott-00	
<i>Kurtulmus c. Turchia</i>	D. (Sez. II)	24-gen-06	
<i>Kustannus Oy Vapaa Ajatteliija AB, Vapaa-Ajattelijain Liitto - Fritänkarnas Förbund r.y. and Sundstrom c. Finlandia</i>	D. (Comm.)	15-apr-96	
<i>Kuznetsov e altri c. Russia</i>	S. (Sez. I)	11-gen-07	337
<i>Lang c. Austria</i>	S. (Sez. I)	19-mar-09	517
<i>Larissis e altri c. Grecia</i>	S. (C)	24-feb-98	106
<i>Lautsi c. Italia</i>	S. (Sez. II)	03-nov-09	553
<i>Lautsi e altri c. Italia</i>	S. (GC)	18-mar-11	672
<i>Lawless c. Irlanda (No. 1)</i>	S. (C)	14-nov-60	
<i>Leela Förderkreis E. V. e altri c. Germania</i>	S. (Sez. V)	06-nov-08	454
<i>Leyla Şahin c. Turchia</i>	S. (Sez. IV)	29-giu-04	
<i>Leyla Şahin c. Turchia</i>	S. (GC)	10-nov-05	289

<i>Ligue des Musulmans de Suisse e altri c. Svizzera</i>	D. (Sez. II)	28-giu-11	
<i>Löffelmann c. Austria</i>	S. (Sez. I)	12-mar-09	512
<i>Lombardi Vallauri c. Italia</i>	S. (Sez. II)	20-ott-09	544
<i>Lotter and Lotter c. Bulgaria</i>	S. (Sez. I)	19-mag-04	
<i>Maestri c. Italia</i>	S. (GC)	17-feb-04	
<i>Mann Singh c. Francia</i>	D. (Sez. V)	13-nov-08	
<i>Manoussakis e altri c. Grecia</i>	S. (C)	26-set-96	66
<i>Marckx c. Belgio</i>	S. (P)	13-giu-79	
<i>Masaev c. Moldova</i>	S. (Sez. IV)	12-mag-09	521
<i>Martins Moreira c. Portogallo</i>	S. (C)	26-ott-88	
<i>Metropolitan Church of Bessarabia e altri c. Moldova</i>	S. (Sez. I)	13-dic-01	186
<i>Milanović c. Serbia</i>	S. (Sez. II)	14-dic-10	
<i>Milazzo c. Italia</i>	D. (Sez. II)	14-feb-12	
<i>Miroļubovs e altri c. Lettonia</i>	S. (Sez. III)	15-set-09	524
<i>Moscow Branch of the Salvation Army c. Russia</i>	S. (Sez. I)	05-ott-06	322
<i>Mouvement Raelien Suisse c. Svizzera</i>	S. (Sez. I)	13-gen-11	637
<i>Müller c. Germania</i>	D. (Sez. V)	06-dic-11	
<i>Müller e altri c. Svizzera</i>	S. (C)	24-mag-88	
<i>Murphy c. Irlanda</i>	S. (Sez. III)	10-lug-03	240
<i>N. c. Svezia</i>	D. (Comm.)	11-ott-84	
<i>N.H., G.H., and R.A. c. Turchia</i>	D. (Comm.)	11-ott-91	
<i>Nejdet Şahin and Perihan Şahin c. Turchia</i>	S. (GC)	20-ott-11	
<i>Nolan and K. c. Russia</i>	S. (Sez. I)	12-feb-09	494
<i>O'Donoghue e altri c. Regno Unito</i>	S. (Sez. IV)	14-dic-10	628
<i>Obst c. Germania</i>	S. (Sez. V)	23-set-10	
<i>Öcalan c. Turchia</i>	S. (GC)	12-mag-05	273
<i>Okçuoğlu c. Turchia</i>	S. (GC)	08-lug-99	
<i>Öllinger c. Austria</i>	S. (Sez. I)	29-giu-06	309
<i>Omkarananda and the Divine Light Zentrum c. Svizzera</i>	D. (Comm.)	19-mar-81	
<i>Open Door and Dublin Well Woman c. Irlanda</i>	S. (P)	29-ott-92	
<i>Othman (Abu Qatada) c. Regno Unito</i>	S. (Sez. IV)	17-gen-12	
<i>Otto-Preminger-Institut c. Austria</i>	S. (C)	20-set-94	50
<i>Özler c. Turchia</i>	S. (Sez. III)	11-lug-02	
<i>Palau-Martinez c. Francia</i>	S. (Sez. II)	16-dic-03	250
<i>Papamichalopoulos e altri c. Grecia (Art. 50)</i>	S. (C)	31-ott-95	
<i>Parti de la Democratie et de l'Évolution e altri c. Turchia</i>	S. (Sez. IV)	26-apr-05	270
<i>Parti Socialiste de Turquie (STP) e altri c. Turchia</i>	S. (Sez. II)	12-nov-03	246
<i>Paturel c. Francia</i>	S. (Sez. I)	22-dic-05	
<i>Pellegrini c. Italia</i>	S. (Sez. II)	20-lug-01	178
<i>Pentidis e altri c. Grecia</i>	S. (C)	09-giu-97	
<i>Perry c. Lettonia</i>	S. (Sez. III)	08-nov-07	423
<i>Phull c. Francia</i>	D. (Sez. II)	11-gen-05	
<i>Pichon and Sajous c. Francia</i>	D. (Sez. III)	02-ott-01	
<i>Plattform "Ärzte Für Das Leben" c. Austria</i>	S. (C)	21-giu-88	
<i>Polat c. Turchia</i>	S. (GC)	08-lug-99	
<i>Pretty c. Regno Unito</i>	S. (Sez. IV)	29-apr-02	203
<i>Raninen c. Finlandia</i>	D. (Comm.)	07-mar-96	
<i>Refah Partisi (The Welfare Party) e altri c. Turchia</i>	S. (Sez. III)	31-lug-01	
<i>Refah Partisi (The Welfare Party) e altri c. Turchia</i>	S. (GC)	13-feb-03	227
<i>Rekvényi c. Ungheria</i>	S. (GC)	20-mag-99	
<i>"Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium" c. Belgio</i>	S. (P)	23-lug-68	
<i>Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas e altri c. Austria</i>	S. (Sez. I)	31-lug-08	445
<i>Reuter c. Germania</i>	D. (Sez. V)	06-dic-11	

<i>Riera Blume e altri c. Spagna</i>	S. (Sez. IV)	14-ott-99	134
<i>Sadak e altri c. Turchia (No. 2)</i>	S. (Sez. IV)	11-giu-02	206
<i>Salonen and Salonen c. Finlandia</i>	D. (Comm.)	02-lug-97	
<i>Savez Crkava "Riječ Života" e altri c. Croazia</i>	S. (Sez. I)	09-dic-10	620
<i>Schüth c. Germania</i>	S. (Sez. V)	23-set-10	
<i>Scordino c. Italia</i>	S. (GC)	29-mar-06	
<i>Sejdovic c. Italia</i>	S. (Sez. I)	10-nov-04	
<i>Serif c. Grecia</i>	S. (Sez. II)	14-dic-99	143
<i>Sidiropoulos e altri c. Grecia</i>	S. (C)	10-lug-98	121
<i>Siebenhaar c. Germania</i>	S. (Sez. V)	03-feb-11	656
<i>Sigurdur A. Sigurjónsson c. Islanda</i>	S. (C)	30-giu-93	44
<i>Sinan Işik c. Turchia</i>	S. (Sez. II)	02-feb-10	565
<i>Sindicat Păstorul Cel Bun c. Romania</i>	S. (Sez. III)	31-gen-12	
<i>Singh (Jasvir) c. Francia</i>	D. (Sez. V)	30-giu-09	
<i>Singh (Ranjit) c. Francia</i>	D. (Sez. V)	30-giu-09	
<i>Socialist Party e altri c. Turchia</i>	R. (Comm.)	26-nov-96	
<i>Socialist Party e altri c. Turchia</i>	S. (GC)	25-mag-98	116
<i>Sofianopoulos, Spaidiotis, Metallinos and Kontogiannis c. Grecia</i>	D. (Sez. I)	12-dic-02	
<i>Spampinato c. Italia</i>	D. (Sez. III)	29-mar-07	
<i>Stedman c. Regno Unito</i>	D. (Comm.)	09-apr-97	
<i>Stefanov c. Bulgaria</i>	S. (Sez. IV)	03-mag-01	
<i>Supreme Holy Council of the Muslim Community c. Bulgaria</i>	S. (Sez. I)	16-dic-04	262
<i>Svyato-Mykhaylivska Parafiya c. Ucraina</i>	S. (Sez. V)	14-giu-07	381
<i>Thlimmenos c. Grecia</i>	S. (GC)	06-apr-00	147
<i>Tsaturyan c. Armenia</i>	S. (Sez. III)	10-gen-12	730
<i>Tsavachidis c. Grecia</i>	R. (Comm.)	28-ott-97	
<i>Tsavachidis c. Grecia</i>	S. (GC)	25-gen-99	
<i>Tsirlis and Kouloumpas c. Grecia</i>	S. (C)	29-mag-97	84
<i>Ülke c. Turchia</i>	S. (Sez. II)	24-gen-06	299
<i>Ulusoy e altri c. Turchia</i>	S. (Sez. II)	03-mag-07	
<i>Union des Athées c. Francia</i>	D. (Comm.)	06-gen-93	
<i>Union des Athées c. Francia</i>	R. (Comm.)	06-lug-94	
<i>Unión Alimentaria Sanders s.a. c. Spagna</i>	S. (C)	07-lug-89	
<i>United Christian Broadcasters LTD c. Regno Unito</i>	D. (Sez. III)	07-nov-00	
<i>United Communist Party of Turkey e altri c. Turchia</i>	R. (Comm.)	03-set-96	
<i>United Communist Party of Turkey e altri c. Turchia</i>	S. (GC)	30-gen-98	97
<i>Valsamis c. Grecia</i>	S. (C)	18-dic-96	79
<i>Vatan c. Russia</i>	S. (Sez. III)	07-ott-04	260
<i>Verein der Freunde der Christengemeinschaft e altri c. Austria</i>	S. (Sez. I)	26-feb-09	503
<i>Verein "Kontakt-Information-Therapie" (KIT) and Hagen c. Svezia</i>	D. (Comm.)	12-ott-88	
<i>Vergos c. Grecia</i>	S. (Sez. I)	24-giu-04	254
<i>Vogt c. Germania</i>	S. (GC)	26-set-95	
<i>Wasmuth c. Germania</i>	S. (Sez. V)	17-feb-11	664
<i>Wingrove c. Regno Unito</i>	S. (C)	25-nov-96	70
<i>X. and Church of Scientology c. Svezia</i>	D. (Comm.)	05-mag-79	
<i>X. c. Danimarca</i>	D. (Comm.)	08-mar-76	
<i>X. c. Regno Unito</i>	D. (Comm.)	05-mar-76	
<i>X. c. Regno Unito</i>	D. (Comm.)	12-lug-78	
<i>X. c. Repubblica Federale di Germania</i>	D. (Comm.)	05-lug-77	
<i>Yazar e altri c. Turchia</i>	S. (Sez. IV)	09-apr-02	198
<i>Young, James and Webster c. Regno Unito</i>	S. (P)	13-ago-81	16
<i>Yüksektepe c. Turchia</i>	S. (Sez. II)	24-ott-06	
<i>Zanghì c. Italia</i>	S. (C)	19-feb-91	
<i>Zeynep Tekin c. Turchia</i>	S. (Sez. IV)	29-giu-04	

INDICE CRONOLOGICO DELLA GIURISPRUDENZA

<i>Data</i>	<i>Pronuncia</i>	<i>Tipologia*</i>	<i>Pagina</i>
14 novembre 1960	<i>Lawless c. Irlanda (No. 1)</i> Ric. 332/57 Dispositivo: Ammissibilità del ricorso ed esame del merito	S. (C)	
12 dicembre 1966	<i>Grandrath c. Repubblica Federale di Germania</i> Ric. 2299/64 Dispositivo: Nessuna violazione	R. (Comm.)	
23 luglio 1968	<i>"Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium" c. Belgio</i> Ric. 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64 Dispositivo: Violazione dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 2 Prot. 1	S. (P)	
17 dicembre 1968	<i>C[hurch] of S[cientology] of C[alifornia] c. Regno Unito</i> Ric. 3798/68 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso	D. (Comm.)	
18 novembre 1970	<i>De Wilde, Ooms et Versyp ("Vagabondage") c. Belgio</i> Ric. 2832/66; 2835/66; 2899/66 Dispositivo: Ammissibilità del ricorso ed esame del merito	S. (C)	
2 aprile 1973	<i>G. Z. c. Austria</i> Ric. 5591/72 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso	D. (Comm.)	
28 maggio 1973	<i>Karnell & Hardt c. Svezia</i> Ric. 4733/71 Dispositivo: /	R. (Comm.)	
5 marzo 1976	<i>X. c. Regno Unito</i> Ric. 5947/72 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso	D. (Comm.)	
8 marzo 1976	<i>X. c. Danimarca</i> Ric. 7374/76 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso	D. (Comm.)	
7 dicembre 1976	<i>Handyside c. Regno Unito</i> Ric. 5493/72 Dispositivo: Nessuna violazione	S. (P)	

* D.: decisione. R.: rapporto. S.: sentenza

7	dicembre	1976	<i>Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen c. Danimarca</i>	S. (C)	5
			Ricc. 5095/71; 5920/72; 5926/72 Dispositivo: Nessuna violazione		
7	marzo	1977	<i>Conscientious objectors c. Regno Unito</i>	D. (Comm.)	
			Ric. 7565/76 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso		
9	marzo	1977	<i>40 mothers c. Svezia</i>	D. (Comm.)	
			Ric. 6853/74 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso		
16	maggio	1977	<i>Arrowsmith c. Regno Unito</i>	D. (Comm.)	
			Ric. 7050/75 Dispositivo: Ammissibilità del ricorso		
5	luglio	1977	<i>X. c. Repubblica Federale di Germania</i>	D. (Comm.)	
			Ric. 7705/76 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso		
18	gennaio	1978	<i>Irlanda c. Regno Unito</i>	S. (P)	
			Ric. 5310/71 Dispositivo: Violazione dell'art. 3		
12	luglio	1978	<i>X. c. Regno Unito</i>	D. (Comm.)	
			Ric. 7992/77 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso		
12	ottobre	1978	<i>Arrowsmith c. Regno Unito</i>	R. (Comm.)	
			Ric. 7050/75 Dispositivo: Nessuna violazione		
27	febbraio	1979	<i>Company X. c. Svizzera</i>	D. (Comm.)	
			Ric. 7865/77 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso		
5	maggio	1979	<i>X. and Church of Scientology c. Svezia</i>	D. (Comm.)	
			Ric. 7805/77 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso		
13	giugno	1979	<i>Marckx c. Belgio</i>	S. (P)	
			Ric. 6833/74 Dispositivo: Violazione degli artt. 8, 14 in combinato disposto con l'art. 8, 14 in combinato disposto con l'art. 1 Prot. 1		
6	novembre	1980	<i>Guzzardi c. Italia</i>	S. (P)	12
			Ric. 7367/76 Dispositivo: Violazione dell'art. 5		
19	marzo	1981	<i>Omkananda and the Divine Light Zentrum c. Svizzera</i>	D. (Comm.)	
			Ric. 8118/77 Dispositivo: Nessuna violazione		
13	agosto	1981	<i>Young, James and Webster c. Regno Unito</i>	S. (P)	16
			Ricc. 7601/76; 7806/77 Dispositivo: Violazione dell'art. 11		
22	ottobre	1981	<i>Dudgeon c. Regno Unito</i>	S. (P)	
			Ric. 7525/76 Dispositivo: Violazione dell'art. 8		
25	febbraio	1982	<i>Campbell and Cosans c. Regno Unito</i>	S. (C)	
			Ricc. 7511/76; 7743/76 Dispositivo: Violazione dell'art. 2 Prot. 1		
14	maggio	1984	<i>E. and G.R. c. Austria</i>	D. (Comm.)	
			Ric. 9781/82 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso		

11	ottobre	1984	<i>N. c. Svezia</i> Ric. 10410/83 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso	D. (Comm.)	
4	dicembre	1984	<i>Gottesmann c. Svizzera</i> Ric. 10616/83 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso	D. (Comm.)	
8	marzo	1985	<i>Knudsen c. Norvegia</i> Ric. 11045/84 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso	D. (Comm.)	
3	dicembre	1986	<i>Angeleni c. Svezia</i> Ric. 10491/83 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso	D. (Comm.)	
18	dicembre	1986	<i>Johnston e altri c. Irlanda</i> Ric. 9697/82 Dispositivo: Violazione dell'art. 8	S. (P)	22
14	luglio	1987	<i>A.R.M. Chappell c. Regno Unito</i> Ric. 12587/86 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso	D. (Comm.)	
5	ottobre	1987	<i>Associazione spirituale per Unificazione del Mondo cristiano c. Italia</i> Ric. 11574/85 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso	D. (Comm.)	
24	marzo	1988	<i>Müller e altri c. Svizzera</i> Ric. 10737/84 Dispositivo: Nessuna violazione	S. (C)	
11	aprile	1988	<i>Darby c. Svezia</i> Ric. 11581/85 Dispositivo: Ammissibilità del ricorso	D. (Comm.)	
29	aprile	1988	<i>Belilos c. Svizzera</i> Ric. 10328/83 Dispositivo: Violazione dell'art. 6.1	S. (P)	
21	giugno	1988	<i>Plattform "Ärzte Für Das Leben" c. Austria</i> Ric. 10126/82 Dispositivo: Nessuna violazione	S. (C)	
8	settembre	1988	<i>Karlsson c. Svezia</i> Ric. 12356/86 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso	D. (Comm.)	
12	ottobre	1988	<i>Verein "Kontakt-Information-Therapie" (KIT) and Hagen c. Svezia</i> Ric. 11921/86 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso	D. (Comm.)	
26	ottobre	1988	<i>Martins Moreira c. Portogallo</i> Ric. 11371/85 Dispositivo: Violazione dell'art. 6.1	S. (C)	
7	luglio	1989	<i>Unión Alimentaria Sanders s.a. c. Spagna</i> Ric. 11681/85 Dispositivo: Violazione dell'art. 6.1	S. (C)	
7	marzo	1990	<i>D. and E. S. c. Regno Unito</i> Ric. 13669/88 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso	D. (Comm.)	
23	ottobre	1990	<i>Darby c. Svezia</i> Ric. 11581/85 Dispositivo: Violazione dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 1 Prot. 1	S. (C)	25

19	febbraio	1991	<i>Zanghì c. Italia</i> Ric. 11491/85 Dispositivo: Violazione dell'art. 6.1	S. (C)	
11	ottobre	1991	<i>N.H., G.H., and R.A. c. Turchia</i> Ricc. 16311/90; 16312/90; 16313/90 Dispositivo: Ammissibilità del ricorso	D. (Comm.)	
11	gennaio	1992	<i>Iglesia Bautista "El Salvador" et Ortega Moratilla c. Spagna</i> Ric. 17522/90 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso	D. (Comm.)	
26	marzo	1992	<i>Beldjoudi c. Francia</i> Ric. 12083/86 Dispositivo: Possibile violazione dell'art. 8	S. (C)	
29	ottobre	1992	<i>Open Door and Dublin Well Woman c. Irlanda</i> Ricc. 14234/88; 14235/88 Dispositivo: Violazione dell'art. 10	S. (P)	
6	gennaio	1993	<i>Union des Athées c. Francia</i> Ric. 14635/89 Dispositivo: Ammissibilità del ricorso	D. (Comm.)	
3	maggio	1993	<i>Karaduman c. Turchia</i> Ric. 1627890 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso	D. (Comm.)	
25	maggio	1993	<i>Kokkinakis c. Grecia</i> Ric. 14307/88 Dispositivo: Violazione dell'art. 9	S. (C)	30
23	giugno	1993	<i>Hoffmann c. Austria</i> Ric. 12875/87 Dispositivo: Violazione dell'art. 8 in combinato disposto con l'art. 14	S. (C)	40
30	giugno	1993	<i>Sigurdur A. Sigurjónsson c. Islanda</i> Ric. 16130/90 Dispositivo: Violazione dell'art. 11	S. (C)	44
24	novembre	1993	<i>Informationsverein Lentia e altri c. Austria</i> Ricc. 13914/88; 15041/89; 15717/89; 15779/89; 17207/90 Dispositivo: Violazione dell'art. 10	S. (C)	
6	luglio	1994	<i>Union des Athées c. Francia</i> Ric. 14635/89 Dispositivo: Violazione dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 11	R. (Comm.)	
20	settembre	1994	<i>Otto-Preminger-Institut c. Austria</i> Ric. 13470/87 Dispositivo: Nessuna violazione	S. (C)	50
9	dicembre	1994	<i>Holy Monasteries c. Grecia</i> Ricc. 13092/87; 13984/88 Dispositivo: Violazione dell'art. 1 Prot. 1 e dell'art. 6.1	S. (C)	57
26	settembre	1995	<i>Vogt c. Germania</i> Ric. 17851/91 Dispositivo: Violazione degli artt. 10 e 11	S. (GC)	
31	ottobre	1995	<i>Papamichalopoulos e altri c. Grecia (Art. 50)</i> Ric. 14556/89 Dispositivo: Equa soddisfazione	S. (C)	

7	marzo	1996	<i>Raninen c. Finlandia</i> Ric. 20972/92 Dispositivo: Parziale ammissibilità del ricorso	D. (Comm.)	
11	aprile	1996	<i>Finska församlingen i Stockholm and Hautaniemi c. Svezia</i> Ric. 24019/94 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso	D. (Comm.)	
15	aprile	1996	<i>Kustannus Oy Vapaa Ajatteliija AB, Vapaa-Ajattelijain Liitto - Fritänkarnas Förbund r.y. and Sundstrom c. Finlandia</i> Ric. 20471/92 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso	D. (Comm.)	
3	settembre	1996	<i>United Communist Party of Turkey e altri c. Turchia</i> Ric. 19392/92 Dispositivo: Violazione dell'art. 11	R. (Comm.)	
26	settembre	1996	<i>Manoussakis e altri c. Grecia</i> Ric. 18748/91 Dispositivo: Violazione dell'art. 9	S. (C)	66
25	novembre	1996	<i>Wingrove c. Regno Unito</i> Ric. 17419/90 Dispositivo: Nessuna violazione	S. (C)	70
26	novembre	1996	<i>Socialist Party e altri c. Turchia</i> Ric. 21237/93 Dispositivo: Violazione dell'art. 11	R. (Comm.)	
3	dicembre	1996	<i>Kontinen c. Finlandia</i> Ric. 24949/94 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso	D. (Comm.)	
18	dicembre	1996	<i>Efstratiou c. Grecia</i> Ric. 24095/94 Dispositivo: Violazione dell'art. 13 in combinato disposto con l'art. 2 Prot. 1 e con l'art. 9	S. (C)	74
18	dicembre	1996	<i>Valsamis c. Grecia</i> Ric. 21787/93 Dispositivo: Violazione dell'art. 13 in combinato disposto con l'art. 2 Prot. 1 e con l'art. 9	S. (C)	79
9	aprile	1997	<i>Stedman c. Regno Unito</i> Ric. 29107/95 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso	D. (Comm.)	
29	maggio	1997	<i>Tsirlis and Kouloumpas c. Grecia</i> Ricc. 19233/91; 19234/91 Dispositivo: Violazione dell'art. 5	S. (C)	84
9	giugno	1997	<i>Pentidis e altri c. Grecia</i> Ric. 23238/94 Dispositivo: Radiazione dal ruolo	S. (C)	
1	luglio	1997	<i>Kalaç c. Turchia</i> Ric. 20704/92 Dispositivo: Nessuna violazione	S. (C)	90
2	luglio	1997	<i>Salonen and Salonen c. Finlandia</i> Ric. 27868/95 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso	D. (Comm.)	
28	ottobre	1997	<i>Tsavachidis c. Grecia</i> Ric. 28802/95 Dispositivo: Violazione dell'art. 8	R. (Comm.)	

2	dicembre	1997	<i>Buscarini e altri c. San Marino</i> Ric. 24645/94 Dispositivo: Violazione dell'art. 9	R. (Comm.)	
16	dicembre	1997	<i>Canea Catholic Church c. Grecia</i> Ric. 25528/94 Dispositivo: Violazione dell'art. 6.1 e dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 6.1	S. (C)	93
30	gennaio	1998	<i>United Communist Party of Turkey e altri c. Turchia</i> Ric. 19392/92 Dispositivo: Violazione dell'art. 11	S. (GC)	97
24	febbraio	1998	<i>Larissis e altri c. Grecia</i> Ric. 23372/94; 26377/94; 26378/94 Dispositivo: Violazione dell'art. 9	S. (C)	106
25	maggio	1998	<i>Socialist Party e altri c. Turchia</i> Ric. 21237/93 Dispositivo: Violazione dell'art. 11	S. (GC)	116
10	luglio	1998	<i>Sidiropoulos e altri c. Grecia</i> Ric. 26695/95 Dispositivo: Violazione dell'art. 11	S. (C)	121
9	settembre	1998	<i>Dorigo c. Italia</i> Ric. 33286/96 Dispositivo: Violazione dell'art. 6.1 in combinato disposto con l'art. 6.3d)	R. (Comm.)	
25	gennaio	1999	<i>Tsavachidis c. Grecia</i> Ric. 28802/95 Dispositivo: Radiazione dal ruolo	S. (GC)	
18	febbraio	1999	<i>Buscarini e altri c. San Marino</i> Ric. 24645/94 Dispositivo: Violazione dell'art. 9	S. (GC)	125
29	aprile	1999	<i>Chassagnou e altri c. Francia</i> Ricc. 25088/94; 28331/95; 28443/95 Dispositivo: Violazione degli art. 11, 14 e 1 Prot. 1	S. (GC)	128
20	maggio	1999	<i>Rekvényi c. Ungheria</i> Ric. 25390/94 Dispositivo: Nessuna violazione	S. (GC)	
8	luglio	1999	<i>Arslan c. Turchia</i> Ric. 23462/94 Dispositivo: Violazione dell'art. 10	S. (GC)	
8	luglio	1999	<i>Başkaya and Okçuoğlu c. Turchia</i> Ricc. 23536/94; 24408/94 Dispositivo: Violazione degli artt. 6.1, 7 e 10	S. (GC)	
8	luglio	1999	<i>Ceylan c. Turchia</i> Ric. 23556/94 Dispositivo: Violazione dell'art. 10	S. (GC)	
8	luglio	1999	<i>Gerger c. Turchia</i> Ric. 24919/94 Dispositivo: Violazione degli artt. 6.1 e 10	S. (GC)	
8	luglio	1999	<i>Okçuoğlu c. Turchia</i> Ric. 24246/94 Dispositivo: Violazione degli artt. 6.1 e 10	S. (GC)	
8	luglio	1999	<i>Polat c. Turchia</i> Ric. 23500/94 Dispositivo: Violazione dell'art. 10	S. (GC)	

28	luglio	1999	<i>Ferrari c. Italia</i> Ric. 33440/96 Dispositivo: Violazione dell'art. 6.1	S. (GC)	
14	ottobre	1999	<i>Riera Blume e altri c. Spagna</i> Ric. 37680/97 Dispositivo: Violazione dell'art. 5	S. (Sez. IV)	134
8	dicembre	1999	<i>Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) c. Turchia</i> Ric. 23885/94 Dispositivo: Violazione dell'art. 10	S. (GC)	138
14	dicembre	1999	<i>Serif c. Grecia</i> Ric. 38178/97 Dispositivo: Violazione dell'art. 9	S. (Sez. II)	143
6	aprile	2000	<i>Thlimmenos c. Grecia</i> Ric. 34369/97 Dispositivo: Violazione dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 9	S. (GC)	147
27	giugno	2000	<i>Cha'Are Shalom Ve Tsedek c. Francia</i> Ric. 27417/95 Dispositivo: Nessuna violazione	S. (GC)	150
19	settembre	2000	<i>Glaser c. Regno Unito</i> Ric. 32346/96 Dispositivo: Nessuna violazione	S. (Sez. III)	157
26	ottobre	2000	<i>Hasan and Chaush c. Bulgaria</i> Ric. 30985/96 Dispositivo: Violazione degli artt. 9 e 13	S. (GC)	159
26	ottobre	2000	<i>Kudla c. Polonia</i> Ric. 30210/96 Dispositivo: Violazione degli artt. 5.3, 6.1 e 13	S. (GC)	
7	novembre	2000	<i>United Christian Broadcasters LTD c. Regno Unito</i> Ric. 44802/98 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso	D. (Sez. III)	
14	dicembre	2000	<i>Institut de prêtres français e altri c. Turchia</i> Ric. 26308/95 Dispositivo: Radiazione dal ruolo	S. (Sez. IV)	
15	febbraio	2001	<i>Dahlab c. Svizzera</i> Ric. 42393/98 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso	D. (Sez. II)	
3	maggio	2001	<i>Stefanov c. Bulgaria</i> Ric. 32438/96 Dispositivo: Radiazione dal ruolo	S. (Sez. IV)	
10	maggio	2001	<i>Cipro c. Turchia</i> Ric. 25781/94 Dispositivo: Violazione degli artt. 2, 3, 5, 6, 8, 9, 10, 13, 1 Prot. 1, 2 Prot. 1	S. (GC)	168
14	giugno	2011	<i>Alujer Fernandez and Caballero Garcia c. Spagna</i> Ric. 53072/99 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso	D. (Sez. IV)	
12	luglio	2001	<i>Feldek c. Slovacchia</i> Ric. 29032/95 Dispositivo: Violazione dell'art. 10	S. (Sez. II)	175
20	luglio	2001	<i>Pellegrini c. Italia</i> Ric. 30882/96 Dispositivo: Violazione dell'art. 6.1	S. (Sez. II)	178

31	luglio	2001	<i>Refah Partisi (The Welfare Party) e altri c. Turchia</i> Ric. 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/98 Dispositivo: Nessuna violazione	S. (Sez. III)	
2	ottobre	2001	<i>Pichon and Sajous c. Francia</i> Ric. 49853/99 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso	D. (Sez. III)	
30	ottobre	2001	<i>Devlin c. Regno Unito</i> Ric. 29545/95 Dispositivo: Violazione dell'art. 6.1	S. (Sez. III)	183
6	novembre	2001	<i>Fédération chrétienne des Témoins de Jéhovah de France c. Francia</i> Ric. 53430/99 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso	D. (Sez. II)	
13	dicembre	2001	<i>Metropolitan Church of Bessarabia e altri c. Moldova</i> Ric. 45701/99 Dispositivo: Violazione degli artt. 9 e 13	S. (Sez. I)	186
9	aprile	2002	<i>Yazar e altri c. Turchia</i> Ric. 22723/93, 22724/93, 22725/93 Dispositivo: Violazione dell'art. 11	S. (Sez. IV)	198
29	aprile	2002	<i>Pretty c. Regno Unito</i> Ric. 2346/02 Dispositivo: Nessuna violazione	S. (Sez. IV)	203
11	giugno	2002	<i>Sadak e altri c. Turchia (No. 2)</i> Ric. 25144/94, 26149/95-26154/95, 27100/95, 27101/95 Dispositivo: Violazione dell'art. 3 Prot. 1	S. (Sez. IV)	206
20	giugno	2002	<i>Al-Nashif c. Bulgaria</i> Ric. 50963/99 Dispositivo: Violazione degli artt. 5.4, 8 e 13	S. (Sez. IV)	210
11	luglio	2002	<i>Özler c. Turchia</i> Ric. 25753/94 Dispositivo: Radiazione dal ruolo	S. (Sez. III)	
17	ottobre	2002	<i>Agga c. Grecia (N° 2)</i> Ric. 50776/99, 52912/99 Dispositivo: Violazione dell'art. 9	S. (Sez. I)	217
10	dicembre	2002	<i>Dicle pour le Parti de la Democratie (DEP) c. Turchia</i> Ric. 25141/94 Dispositivo: Violazione dell'art. 11	S. (Sez. IV)	221
12	dicembre	2002	<i>Sofianopoulos, Spaidiotis, Metallinos and Kontogiannis c. Grecia</i> Ric. 1977/02, 1997/02, 7988/02 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso	D. (Sez. I)	
13	febbraio	2003	<i>Refah Partisi (The Welfare Party) e altri c. Turchia</i> Ric. 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/98 Dispositivo: Nessuna violazione	S. (GC)	227
10	luglio	2003	<i>Murphy c. Irlanda</i> Ric. 44179/98 Dispositivo: Nessuna violazione	S. (Sez. III)	240
12	novembre	2003	<i>Parti Socialiste de Turquie (STP) e altri c. Turchia</i> Ric. 26482/95 Dispositivo: Violazione dell'art. 11	S. (Sez. II)	246

4	dicembre	2003	<i>Gündüz c. Turchia</i> Ric. 35071/97 Dispositivo: Violazione dell'art. 10	S. (Sez. I)	
16	dicembre	2003	<i>Palau-Martinez c. Francia</i> Ric. 64927/01 Dispositivo: Violazione dell'art. 8 in combinato disposto con l'art. 14	S. (Sez. II)	250
17	febbraio	2004	<i>Maestri c. Italia</i> Ric. 39748/98 Dispositivo: Violazione dell'art. 11	S. (GC)	
19	maggio	2004	<i>Lotter and Lotter c. Bulgaria</i> Ric. 39015/97 Dispositivo: Radiazione dal ruolo	S. (Sez. I)	
22	giugno	2004	<i>Broniowski c. Polonia</i> Ric. 31443/96 Dispositivo: Violazione dell'art. 1 Prot. 1	S. (GC)	
24	giugno	2004	<i>Vergos c. Grecia</i> Ric. 65501/01 Dispositivo: Violazione dell'art. 6.1	S. (Sez. I)	254
29	giugno	2004	<i>Leyla Şahin c. Turchia</i> Ric. 44774/98 Dispositivo: Nessuna violazione	S. (Sez. IV)	
29	giugno	2004	<i>Zeynep Tekin c. Turchia</i> Ric. 41556/98 Dispositivo: Radiazione dal ruolo	S. (Sez. IV)	
27	luglio	2004	<i>İkincisoý c. Turchia</i> Ric. 26144/95 Dispositivo: Violazione degli artt. 2, 5 e 13	S. (Sez. IV)	258
7	ottobre	2004	<i>Vatan c. Russia</i> Ric. 47978/99 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso	S. (Sez. III)	260
10	novembre	2004	<i>Sejdovic c. Italia</i> Ric. 56581/00 Dispositivo: Violazione dell'art. 6	S. (Sez. I)	
16	dicembre	2004	<i>Supreme Holy Council of the Muslim Community c. Bulgaria</i> Ric. 39023/97 Dispositivo: Violazione dell'art. 9	S. (Sez. I)	262
11	gennaio	2005	<i>Phull c. Francia</i> Ric. 35753/03 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso	D. (Sez. II)	
25	gennaio	2005	<i>Karademirci e altri c. Turchia</i> Ricc. 37096/97, 37101/97 Dispositivo: Violazione dell'art. 10	S. (Sez. IV)	
26	aprile	2005	<i>Parti de la Democratie et de l'Évolution e altri c. Turchia</i> Ricc. 39210/98, 39974/98 Dispositivo: Violazione dell'art. 11	S. (Sez. IV)	270
12	maggio	2005	<i>Öcalan c. Turchia</i> Ric. 46221/99 Dispositivo: Violazione degli artt. 3, 5.3, 5.4 e 6.1 - Violazione dell'art. 6.1 in combinato disposto con l'art. 6.3	S. (GC)	273

31	maggio	2005	<i>Emek Partisi et Şenol c. Turchia</i> Ric. 39434/98 Dispositivo: Violazione dell'art. 11	S. (Sez. IV)	280
13	settembre	2005	<i>İ. A. c. Turchia</i> Ric. 42571/98 Dispositivo: Nessuna violazione	S. (Sez. II)	283
11	ottobre	2005	<i>Eşidir e altri c. Turchia</i> Ric. 54814/00 Dispositivo: Violazione dell'art. 6.1	S. (Sez. II)	286
10	novembre	2005	<i>Leyla Şahin c. Turchia</i> Ric. 44774/98 Dispositivo: Nessuna violazione	S. (GC)	289
17	novembre	2005	<i>Istituto diocesano per il sostentamento del clero v. Italia</i> Ric. 62876/00 Dispositivo: Violazione dell'art. 1 Prot. 1	S. (Sez. I)	
22	dicembre	2005	<i>Paturrel c. Francia</i> Ric. 54968/00 Dispositivo: Violazione dell'art. 10	S. (Sez. I)	
24	gennaio	2006	<i>Köse e altri c. Turchia</i> Ric. 26625/02 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso	D. (Sez. II)	
24	gennaio	2006	<i>Kurtulmus c. Turchia</i> Ric. 65500/01 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso	D. (Sez. II)	
24	gennaio	2006	<i>Ülke c. Turchia</i> Ric. 39437/98 Dispositivo: Violazione dell'art. 3	S. (Sez. II)	299
31	gennaio	2006	<i>Giniewski c. Francia</i> Ric. 64016/00 Dispositivo: Violazione dell'art. 10	S. (Sez. II)	
29	marzo	2006	<i>Scordino c. Italia</i> Ric. 36813/97 Dispositivo: Violazione degli artt. 6.1 e 1 Prot. 1	S. (GC)	
13	aprile	2006	<i>Kosteski c. Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia</i> Ric. 55170/00 Dispositivo: Nessuna violazione	S. (Sez. III)	304
27	aprile	2006	<i>Fazilet Partisi et Kutan c. Turchia</i> Ric. 1444/02 Dispositivo: Radiazione dal ruolo	S. (Sez. III)	
2	maggio	2006	<i>Aydin Tatlav c. Turchia</i> Ric. 50692/99 Dispositivo: Violazione degli artt. 10 e 6	S. (Sez. II)	
19	giugno	2006	<i>Hutten-Czapska c. Polonia</i> Ric. 35014/97 Dispositivo: Violazione dell'art. 1 Prot. 1	S. (GC)	
29	giugno	2006	<i>Öllinger c. Austria</i> Ric. 76900/01 Dispositivo: Violazione dell'art. 10	S. (Sez. I)	309
13	luglio	2006	<i>Agga c. Grecia (N° 3)</i> Ric. 32186/02 Dispositivo: Violazione dell'art. 9	S. (Sez. I)	314

13	luglio	2006	<i>Agga c. Grecia (N° 4)</i> Ric. 33331/02 Dispositivo: Violazione dell'art. 9	S. (Sez. I)	318
5	ottobre	2006	<i>Moscow Branch of the Salvation Army c. Russia</i> Ric. 72881/01 Dispositivo: Violazione dell'art. 11 in combinato disposto con l'art. 9	S. (Sez. I)	322
24	ottobre	2006	<i>Yüksektepe c. Turchia</i> Ric. 62227/00 Dispositivo: Violazione dell'art. 6.1	S. (Sez. II)	
30	novembre	2006	<i>Igors Dmitrijevs c. Lettonia</i> Ric. 61638/00 Dispositivo: Violazione degli artt. 8 e 9	S. (Sez. III)	332
11	gennaio	2007	<i>Kuznetsov e altri c. Russia</i> Ric. 184/02 Dispositivo: Violazione degli artt. 6 e 9	S. (Sez. I)	337
13	febbraio	2007	<i>Evaldsson e altri c. Svezia</i> Ric. 75252/01 Dispositivo: Violazione dell'art. 1 Prot. 1	S. (Sez. II)	
20	febbraio	2007	<i>Benli c. Turchia</i> Ric. 65715/01 Dispositivo: Violazione dell'art. 6.1	S. (Sez. IV)	344
27	febbraio	2007	<i>Biserica Adevărat Ortodoxă Din Moldova e altri c. Moldova</i> Ric. 952/03 Dispositivo: Violazione degli artt. 9, 1 Prot. 1 e 13 in combinato disposto con l'art. 9	S. (Sez. IV)	348
29	marzo	2007	<i>Spampinato c. Italia</i> Ric. 23123/04 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso	D. (Sez. III)	
5	aprile	2007	<i>Church of Scientology Moscow c. Russia</i> Ric. 18147/02 Dispositivo: Violazione dell'art. 11 in combinato disposto con l'art. 9	S. (Sez. I)	352
5	aprile	2007	<i>Kavakçi c. Turchia</i> Ric. 71907/01 Dispositivo: Violazione dell'art. 3 Prot. 1	S. (Sez. III)	360
12	aprile	2007	<i>Ivanova c. Bulgaria</i> Ric. 52435/99 Dispositivo: Violazione dell'art. 9	S. (Sez. V)	366
3	maggio	2007	<i>97 Members of the Gldani Congregation of Jehovah's Witnesses e 4 altri c. Georgia</i> Ric. 71156/01 Dispositivo: Violazione degli artt. 3 e 9, considerati isolatamente e in combinato disposto con l'art. 14	S. (Sez. II)	372
3	maggio	2007	<i>Ulusoy e altri c. Turchia</i> Ric. 34797/03 Dispositivo: Violazione dell'art. 10	S. (Sez. II)	
14	giugno	2007	<i>Svyato-Mykhaylivska Parafiya c. Ucraina</i> Ric. 77703/01 Dispositivo: Violazione dell'art. 9	S. (Sez. V)	381
29	giugno	2007	<i>Folgerø e altri c. Norvegia</i> Ric. 15472/02 Dispositivo: Violazione dell'art. 2 Prot. 1	S. (GC)	390

26	luglio	2007	<i>Barankevich c. Russia</i> Ric. 10519/03 Dispositivo: Violazione dell'art. 11 in combinato disposto con l'art. 9	S. (Sez. I)	405
9	ottobre	2007	<i>Hasan and Eylem Zengin c. Turchia</i> Ric. 1448/04 Dispositivo: Violazione dell'art. 2 Prot. 1	S. (Sez. II)	410
9	ottobre	2007	<i>Istituto diocesano per il sostentamento del clero v. Italia (Soddisfazione equitativa e stralcio)</i> Ric. 62876/00 Dispositivo: Radiazione dal ruolo	S. (Sez. II)	
11	ottobre	2007	<i>Glas Nadezhda Eood and Elenkov c. Bulgaria</i> Ric. 14134/02 Dispositivo: Violazione degli artt. 10 e 13 in combinato disposto con l'art. 10	S. (Sez. V)	418
8	novembre	2007	<i>Perry c. Lettonia</i> Ric. 30273/03 Dispositivo: Violazione dell'art. 9	S. (Sez. III)	423
29	novembre	2007	<i>Ismailova c. Russia</i> Ric. 37614/02 Dispositivo: Nessuna violazione	S. (Sez. I)	428
20	dicembre	2007	<i>El Majjaoui and Stichting Touba Moskee c. Paesi Bassi</i> Ric. 25525/03 Dispositivo: Radiazione dal ruolo	S. (GC)	436
22	gennaio	2008	<i>E. B. c. Francia</i> Ric. 43546/02 Dispositivo: Violazione dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 8	S. (GC)	
21	febbraio	2008	<i>Alexandridis c. Grecia</i> Ric. 19516/06 Dispositivo: Violazione degli artt. 9 e 13	S. (Sez. I)	441
26	febbraio	2008	<i>Borisov e altri c. Bulgaria</i> Ric. 62193/00 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso	D. (Sez. V)	
4	marzo	2008	<i>El Morsli c. Francia</i> Ric. 15585/06 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso	D. (Sez. III)	
31	luglio	2008	<i>Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas e altri c. Austria</i> Ric. 40825/98 Dispositivo: Violazione degli artt. 6, 9 e 14 in combinato disposto con l'art. 9	S. (Sez. I)	445
23	settembre	2008	<i>Ahtinen c. Finlandia</i> Ric. 48907/99 Dispositivo: Nessuna violazione	S. (Sez. IV)	
6	novembre	2008	<i>Leela Förderkreis E. V. e altri c. Germania</i> Ric. 58911/00 Dispositivo: Violazione dell'art. 6.1	S. (Sez. V)	454
13	novembre	2008	<i>Mann Singh c. Francia</i> Ric. 24479/07 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso	D. (Sez. V)	

4	dicembre	2008	<i>Dogru c. Francia</i> Ric. 27058/05 Dispositivo: Nessuna violazione	S. (Sez. V)	463
4	dicembre	2008	<i>Kervanci c. Francia</i> Ric. 31645/04 Dispositivo: Nessuna violazione	S. (Sez. V)	471
22	gennaio	2009	<i>Holy Synod of the Bulgarian Orthodox Church (Metropolitan Inokentiy) e altri c. Bulgaria</i> Ricc. 412/03, 35677/04 Dispositivo: Violazione dell'art. 9	S. (Sez. V)	479
12	febbraio	2009	<i>Nolan and K. c. Russia</i> Ric. 2512/04 Dispositivo: Violazione degli artt. 5.1, 5.5, 8, 9 e 1 Prot. 7	S. (Sez. I)	494
26	febbraio	2009	<i>Verein der Freunde der Christengemeinschaft e altri c. Austria</i> Ric. 76581/01 Dispositivo: Violazione dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 9	S. (Sez. I)	503
12	marzo	2009	<i>Gütl c. Austria</i> Ric. 49686/99 Dispositivo: Violazione dell'art.14 in combinato disposto con l'art. 9	S. (Sez. I)	507
12	marzo	2009	<i>Löffelmann c. Austria</i> Ric. 42967/98 Dispositivo: Violazione dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 9	S. (Sez. I)	512
19	marzo	2009	<i>Lang c. Austria</i> Ric. 28648/03 Dispositivo: Violazione dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 9	S. (Sez. I)	517
12	maggio	2009	<i>Masaev c. Moldova</i> Ric. 6303/05 Dispositivo: Violazione degli artt. 6.1 e 9	S. (Sez. IV)	521
30	giugno	2009	<i>Aktas c. Francia</i> Ric. 43563/08 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso	D. (Sez. V)	
30	giugno	2009	<i>Bayrak c. Francia</i> Ric.14308/08 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso	D. (Sez. V)	
30	giugno	2009	<i>Gamaleddyn c. Francia</i> Ric. 18527/08 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso	D. (Sez. V)	
30	giugno	2009	<i>Ghazal c. Francia</i> Ric. 29134/08 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso	D. (Sez. V)	
30	giugno	2009	<i>Jasvir Singh c. Francia</i> Ric. 25463/08 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso	D. (Sez. V)	
30	giugno	2009	<i>Ranjit Singh c. Francia</i> Ric. 27561/08 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso	D. (Sez. V)	
15	settembre	2009	<i>Miroļubovs e altri c. Lettonia</i> Ric. 798/05 Dispositivo: Violazione dell'art. 9	S. (Sez. III)	524

1	ottobre	2009	<i>Kimlya e altri c. Russia</i> Ric. 76836/01; 32782/03 Dispositivo: Violazione dell'art. 9 in combinato disposto con l'art. 11	S. (Sez. I)	535
20	ottobre	2009	<i>Lombardi Vallauri c. Italia</i> Ric. 39128/05 Dispositivo: Violazione degli artt. 6.1 e 10	S. (Sez. II)	544
27	ottobre	2009	<i>Bayatyan c. Armenia</i> Ric. 23459/03 Dispositivo: Nessuna violazione	S. (Sez. III)	
3	novembre	2009	<i>Lautsi c. Italia</i> Ric. 30814/06 Dispositivo: Violazione dell'art. 2 Prot. 1 in combinato disposto con l'art. 9	S. (Sez. II)	553
10	dicembre	2009	<i>Koppi c. Austria</i> Ric. 33001/03 Dispositivo: Nessuna violazione	S. (Sez. I)	561
2	febbraio	2010	<i>Sinan Işik c. Turchia</i> Ric. 21924/05 Dispositivo: Violazione dell'art. 9	S. (Sez. II)	565
23	febbraio	2010	<i>Ahmet Arslan e altri c. Turchia</i> Ric. 41135/98 Dispositivo: Violazione dell'art. 9	S. (Sez. II)	570
3	giugno	2010	<i>Dimitras e altri c. Grecia (N°1)</i> Ric. 42837/06, 3237/07, 3269/07, 35793/07, 6099/08 Dispositivo: Violazione degli artt. 9 e 13	S. (Sez. I)	575
10	giugno	2010	<i>Jehovah's Witnesses of Moscow e altri c. Russia</i> Ric. 302/02 Dispositivo: Violazione degli artt. 6.1, 9 e 11	S. (Sez. I)	584
15	giugno	2010	<i>Grzelak c. Polonia</i> Ric. 7710/02 Dispositivo: Violazione dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 9	S. (Sez. IV)	607
23	settembre	2010	<i>Obst c. Germania</i> Ric. 425/03 Dispositivo: Nessuna violazione	S. (Sez. V)	
23	settembre	2010	<i>Schiith c. Germania</i> Ric. 1620/03 Dispositivo: Violazione dell'art. 8	S. (Sez. V)	
7	dicembre	2010	<i>Jakóbski c. Polonia</i> Ric. 18429/06 Dispositivo: Violazione dell'art. 9	S. (Sez. IV)	614
9	dicembre	2010	<i>Savez Crkava "Riječ Života" e altri c. Croazia</i> Ric. 7798/08 Dispositivo: Violazione dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 9	S. (Sez. I)	620
14	dicembre	2010	<i>Milanović c. Serbia</i> Ric. 44614/07 Dispositivo: Violazione dell'art. 3 e dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 3	S. (Sez. II)	

14	dicembre	2010	<i>O'Donoghue e altri c. Regno Unito</i> Ric. 34848/07 Dispositivo: Violazione dell'art. 12, dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 9 e dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 12	S. (Sez. IV)	628
13	gennaio	2011	<i>Mouvement Raelien Suisse c. Svizzera</i> Ric. 16354/06 Dispositivo: Nessuna violazione	S. (Sez. I)	637
20	gennaio	2011	<i>Herrmann c. Germania</i> Ric. 9300/07 Dispositivo: Nessuna violazione	S. (Sez. V)	644
27	gennaio	2011	<i>Boychev e altri c. Bulgaria</i> Ric. 77185/01 Dispositivo: Violazione dell'art. 9 e dell'art. 13 in combinato disposto con l'art. 9	S. (Sez. V)	649
3	febbraio	2011	<i>Siebenhaar c. Germania</i> Ric. 18136/02 Dispositivo: Nessuna violazione	S. (Sez. V)	656
17	febbraio	2011	<i>Wasmuth c. Germania</i> Ric. 12884/03 Dispositivo: Nessuna violazione	S. (Sez. V)	664
18	marzo	2011	<i>Lautsi e altri c. Italia</i> Ric. 30814/06 Dispositivo: Nessuna violazione	S. (GC)	672
28	giugno	2011	<i>Ligue des Musulmans de Suisse e altri c. Svizzera</i> Ric. 66274/09 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso	D. (Sez. II)	
30	giugno	2011	<i>Association les Témoins de Jéhovah c. Francia</i> Ric. 8916/05 Dispositivo: Violazione dell'art. 9	S. (Sez. V)	689
7	luglio	2011	<i>Bayatyan c. Armenia</i> Ric. 23459/03 Dispositivo: Violazione dell'art. 9	S. (GC)	700
13	settembre	2011	<i>Dojan e altri c. Germania</i> Ric. 319/08 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso	D. (Sez. V)	
20	ottobre	2011	<i>Nejdet Şahin and Perihan Şahin c. Turchia</i> Ric. 13279/05 Dispositivo: Nessuna violazione	S. (GC)	
3	novembre	2011	<i>Dimitras e altri c. Grecia (N°2)</i> Ricc. 34207/08, 6365/09 Dispositivo: Violazione degli artt. 9 e 13	S. (Sez. I)	715
22	novembre	2011	<i>Erçep c. Turchia</i> Ric. 43965/04 Dispositivo: Violazione degli artt. 6 e 9	S. (Sez. II)	720
6	dicembre	2011	<i>Baudler c. Germania</i> Ric. 38254/04 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso	D. (Sez. V)	
6	dicembre	2011	<i>Müller c. Germania</i> Ric. 12986/04 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso	D. (Sez. V)	
6	dicembre	2011	<i>Reuter c. Germania</i> Ric. 39775/04 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso	D. (Sez. V)	

10	gennaio	2012	<i>Ananyev e altri c. Russia</i> Ric. 42525/07, 60800/08 Dispositivo: Violazione degli artt. 3 e 13	S. (Sez. I)	
10	gennaio	2012	<i>Bukharatyan c. Armenia</i> Ric. 37819/03 Dispositivo: Violazione dell'art. 9	S. (Sez. III)	726
10	gennaio	2012	<i>Tsaturyan c. Armenia</i> Ric. 37821/03 Dispositivo: Violazione dell'art. 9	S. (Sez. III)	730
17	gennaio	2012	<i>Feti Demirtaş c. Turchia</i> Ric. 5260/07 Dispositivo: Violazione degli artt. 3, 6.1 e 9	S. (Sez. II)	734
17	gennaio	2012	<i>Othman (Abu Qatada) c. Regno Unito</i> Ric. 8139/09 Dispositivo: Violazione dell'art. 6	S. (Sez. IV)	
31	gennaio	2012	<i>Kovaļkovs c. Lettonia</i> Ric. 35021/05 Dispositivo: Inammissibilità del ricorso	D. (Sez. III)	
31	gennaio	2012	<i>Sindicat Păstorul Cel Bun c. Romania</i> Ric. 2330/09 Dispositivo: Violazione dell'art. 11	S. (Sez. III)	
7	febbraio	2012	<i>F. H. e P. G. c. Svezia</i> Ric. 67478/11 Dispositivo: Radiazione dal ruolo	D. (Sez. V)	
14	febbraio	2012	<i>Milazzo c. Italia</i> Ric. 55722/09 Dispositivo: Radiazione dal ruolo	D. (Sez. II)	
3	aprile	2012	<i>Francesco Sessa c. Italia</i> Ric. 28790/08 Dispositivo: Nessuna violazione	S. (Sez. II)	742

INDICE

ANALITICO

A

Abbigliamento: Ahmet Arslan, Dogru, Kervanci, Leyla Şahin,

*Abito ecclesiastico:
- uso abusivo: Serif*

Accordi Stato-comunità/confessioni religiose: Savez Crkava

Affissioni: Mouvement Raelien

Alimentazione: Cha'Are Shalom, Jakóbski

Apprezzamento, margine di: v. Margine di apprezzamento

Assistenza religiosa nelle comunità separate: v. Comunità separate, Assistenza religiosa nelle

Associazione, Libertà di: v. Libertà di associazione

B

Blasfemia, Reato di: I. A., Wingrove

Buddismo: Jakóbski

C

Caccia: Chassagnou, Herrmann

Comunità religiose: Association les Témoins de Jéhovah, Biserica Adevărat Ortodoxă, Boychev, Church of Scientology Moscow, Hasan and Chaush, Holy Synod, Jehovah's Witnesses, Kimlya, Miroļubovs, Moscow Branch, Perry, Religionsgemeinschaft, Serif, Supreme Holy Council, Svyato-Mykhaylivska

Comunità separate, Assistenza religiosa nelle: Savez Crkava

Crocifisso: Lautsi, Lautsi e altri

Culto

- esercizio del: 97 Members, Barankevych, Cipro, Efstratiou, Guzzardi, Holy Monasteries, Igors Dmitrijevs, Kuznetsov, Manousakis, Masaev, Metropolitan Church, Perry, Valsamis

- luoghi di: v. Luoghi di culto

Curriculum scolastico: Kjeldsen

D

Detenzione: Igors Dmitrijevs, Jakóbski

Diritto al rispetto della vita privata e familiare: Glaser, Ismailova, Nolan, Palau-Martinez

Diritto a ricevere un'istruzione: Lautsi, Lautsi e altri, Leyla Şahin

Diffamazione: Feldek

Diritti politici: Kavakçi, Sadak

Discriminazione

- divieto di: *97 Members, Barankevych, Biserica Adevărat Ortodoxă, Canea Catholic Church, Cha'Are Shalom, Church of Scientology Moscow, Grzelak, Gütl, Ismailova, Jakóbski, Jehovah's Witnesses, Johnston, Kjeldsen, Koppi, Kosteski, Kuznetsov, Lang, Lautsi e altri, Leela Förderkreis, Löffelman, Lombardi Vallauri, Metropolitan Church, Moscow Branch, O'Donoghue, Palau-Martinez, Refah Partisi, Religionsgemeinschaft, Savez Crkava, Siebenhaar, Thlimmenos, Tsirlis, Wasmuth*

Divieto di discriminazione: v. Discriminazione, divieto di

Divorzio: Glaser, Hoffmann, Johnston, Palau-Martinez

Documenti d'identità: Sinan Işik

E

Edilizia di culto: v. Luoghi di culto

Educazione

- libertà di: *v. Libertà di educazione*

- pluralismo nell': *Folgerø, Hasan and Eylem Zengin, Kjeldsen, Lautsi, Lautsi e altri*

- sessuale: *Kjeldsen*

Elezioni politiche: Kavakçi

Espressione, Libertà di: v. Libertà di manifestazione del pensiero

Espropriazione: Holy Monasteries

Espulsione: Al-Nashif

Eutanasia: v. Fine-vita

Extra-terrestri: Mouvement Raelien

F

Festività religiose: Kosteski

Figli

- educazione dei: *Dogru, Efstratiou, Jehovah's Witnesses, Johnston, Kervanci, Kjeldsen, Lautsi, Lautsi e altri, Valsamis*

- illegittimi: *Johnston*

Finanziamento delle confessioni religiose: Darby, Wasmuth

Fine-vita: Jehovah's Witnesses, Pretty

Fondamentalismo: Al-Nashif, Kalaç, Refah Partisi

Forze armate: Gütl, Kalaç, Lang, Larissis, Löffelman, Tsirlis

Funzioni religiose: v. Culto, esercizio del

G

Genitori: Efstratiou, Folgerø, Grzelak, Hasan and Eylem Zengin, Kjeldsen, Lautsi, Lautsi e altri, Valsamis

Giuramento: Alexandridis, Buscarini, Dimitras (N°1), Dimitras (N°2)

Geova, Testimoni di: v. Testimoni di Geova

I

Imparzialità, Principio di: v. Neutralità, Principio di

Indottrinamento: v. Educazione, Pluralismo nell'

Insegnamento

- libertà di: *v. Libertà di insegnamento*
- della religione a scuola: *Efstratiou, Folgerø, Grzelak, Hasan and Eylem Zengin, Lautsi, Lautsi e altri, Savez Crkava, Valsamis*

Interesse del minore: Palau-Martinez

J

Jihad: Refah Partisi

K

Kashrut: Cha'Are Shalom

Kosher: Cha'Are Shalom

L

Laicità: Ahmet Arslan, Dogru, Freedom and Democracy Party, Hasan and Eylem Zengin, Ivanova, Kalaç, Kavakçi, Ker-vanci, Lautsi, Lautsi e altri, Leyla Şahin, Refah Partisi

Leadership: Agga (N°2), Hasan and Chaush, Holy Synod, Serif, Supreme Holy Council

Libertà:

- di associazione e di riunione: *97 Members, Barankevyeh, Biserica Adevărat Ortodoxă, Boychev, Church of Scientology Moscow, Dicle, Emek Partisi, Freedom*

and Democracy Party, Hasan and Chaush, Holy Synod, Jehovah's Witnesses, Kimlya, Kuznetsov, Moscow Branch, Öllinger, Parti de la Democratie, Parti Socialiste, Refah Partisi, Religionsgemeinschaft, Sadak, Sidiropoulos, Sigurdur, Socialist Party, Supreme Holy Council, Svyato-Mykhaylivska, United Communist Party, Yazar

- di educazione: *Efstratiou, Folgerø, Grzelak, Hasan and Eylem Zengin, Kjeldsen, Valsamis*
- di espressione: *v. Libertà di manifestazione del pensiero*
- di informazione: *Murphy*
- di insegnamento: *Folgerø, Hasan and Eylem Zengin, Kjeldsen, Lautsi, Lautsi e altri, Lombardi Vallauri*
- di manifestazione del pensiero: *Ahmet Arslan, Benli, Dicle, Freedom and Democracy Party, Glas Nadezhda, İ. A., Murphy, Kimlya, Leela Förderkreis, Lombardi Vallauri, Mouvement Raelien, Otto-Preminger, Parti Socialiste, Refah Partisi*
- di propaganda: *v. Libertà di proselitismo*
- di proselitismo: *Jehovah's Witnesses, Kokkinakis, Larissis, Mouvement Raelien*
- di riunione: *v. Libertà di associazione*
- matrimoniale: *O'Donoghue*
- negativa (religiosa): *Alexandridis, Busscarini, Dimitras (N°1), Dimitras (N°2), Grzelak, Sinan Işik, Wasmuth*
- personale: *Guzzardi, Nolan, Öcalan, Riera Blume*
- sindacale: *Young*

Licenziamento: Ivanova, Lombardi Vallauri, Siebenhaar

Luoghi di culto

- accesso: *Cipro, Miroşubovs, Svyato-Mykhaylivska*
- apertura: *Manoussakis, Vergos*

- esercizio: *Manoussakis, Miroľubovs, Svyato-Mykhaylivska*

M

Macellazione rituale: Cha'Are Shalom

Manifestazione del pensiero, Libertà di: v. Libertà di manifestazione del pensiero

Margine di apprezzamento: Bayatyan, Buscarini, Cha'Are Shalom, Chassagnou, Church of Scientology Moscow, Erçep, Feti Demirtaş, Freedom and Democracy Party, Grzelak, Holy Synod, İ. A., Jakóbski, Jehovah's Witnesses, Kokkinakis, Lautsi e altri, Leyla Şahin, Lombardi Vallauri, Manoussakis, Masaev, Metropolitan Church, Moscow Branch, Mouvement Raelien, Murphy, Öllinger, Otto-Preminger, Parti Socialiste, Refah Partisi, Sadak, Savez Crkava, Sidiropoulos, Siebenhaar, Socialist Party, Supreme Holy Council, Svyato-Mykhaylivska, Vergos, Wingrove, Yazar, Young

Matrimonio

- riconoscimento degli effetti civili: *O'Donoghue, Savez Crkava*
- scioglimento del: *Johnston*

Media: Murphy

Ministri di culto

- elezione dei: *Agga (N°2), Agga (N°3), Agga (N°4), Miroľubovs, Serif*
- esenzione dal servizio militare: *Gütl, Lang, Löffelmann, Tsirlis*
- esercizio delle funzioni: *El Majjaoui, Perry*
- usurpazione di funzioni dei: *Agga (N°2), Agga (N°3), Agga (N°4), Holy Synod, Serif*

Minoranze religiose: Efstratiou, Leyla Şahin, Valsamis

Minore

- affidamento del: *Hoffmann, Ismailova*
- interesse del: *Hoffmann, Ismailova*

Misure di sicurezza

- personali: *Guzzardi*

Mufti: Agga (N°2), Agga (N°3), Agga (N°4), Hasan and Chaush, Serif, Supreme Holy Council

N

Nazismo: Feldek

Neutralità, Principio di: 97 Members, Ahmet Arslan, Barankevych, Bayatyan, Cha'Are Shalom, Church of Scientology Moscow, Dogru, Grzelak, Gütl, Holy Synod, Jehovah's Witnesses, Kervanci, Leela Förderkreis, Lang, Lautsi, Lautsi e altri, Leyla Şahin, Löffelmann, Metropolitan Church, Miroľubovs, Murphy, Refah Partisi, Religionsgemeinschaft, Savez Crkava, Sinan Işik, Supreme Holy Council, Svyato-Mykhaylivska

O

Obiezione di coscienza: Bayatyan, Bukharatyan, Efstratiou, Erçep, Feti Demirtaş, Gütl, Jehovah's Witnesses, Koppi, Lang, Löffelmann, Thlimmenos, Tsaturyan, Ülke, Valsamis

Omicidio del consenziente: v. Fine-vita

Omosessualità: Wasmuth

Onere della prova: Nolan

Ordine pubblico (e sicurezza pubblica)

- tutela dell': *Agga (N°2), Ahmet Arslan, Al-Nashif, Barankevych, Bayatyan, Cha'Are Shalom, Devlin,*

Dogru, Emek Partisi, Herrmann, Kervanci, Kimlya, Manoussakis, Metropolitan Church, Miroşubovs, Öllinger, Parti de la Democratie, Refah Partisi, Serif, Supreme Holy Council

Organizzazioni di tendenza: Lombardi Vallauri, Siebenhaar

P

Pacifismo: Efstratiou, Valsamis (v. anche: Servizio militare)

Partito politico

- scioglimento: *Dicle, Emek Partisi, Freedom and Democracy Party, Kavakçi, Parti de la Democratie, Refah Partisi, Sadak, Socialist Party, United Communist Party, Vatan, Yazar*

Permesso di soggiorno: El Majjaoui, Nolan, Perry

Personalità giuridica, Riconoscimento della: Biserica Adevărat Ortodoxă, Boychev, Canea Catholic Church, Church of Scientology Moscow, Gütl, Hasan and Chaush, Holy Synod, Ivanova, Jehovah's Witnesses, Kimlya, Koppi, Kuznetsov, Lang, Löffelmann, Masaev, Metropolitan Church, Moscow Branch, Religionsgemeinschaft, Sidiropoulos, Svyato-Mykhaylivska

Piano regolatore: Vergos

Pluralismo

- educativo: v. *Educazione, Pluralismo nell'*
- politico: *Dicle, Freedom and Democracy Party, Parti Socialiste, Refah Partisi, Sadak, Socialist Party, United Communist Party, Yazar, Young*

- religioso: *Barankevych, Erçep, Holy Synod, Leyla Şahin, Manoussakis, Masaev, Miroşubovs, Serif, Sinan Işik, Wasmuth*

Possesso: v. Proprietà

Potestà genitoriale: Hoffmann, Palau-Martinez

Principio di laicità: v. Laicità

Privacy: v. Riservatezza

Propaganda: v. Proselitismo

Proprietà, Pacifico godimento della: Chassagnou, Herrmann, Holy Monasteries

Proselitismo

- "abusivo": *Ahmet Arslan, Ivanova, Jehovah's Witnesses, Kokkinakis, Larissis*

- libertà di: v. *Libertà di proselitismo*

- reato di: *Kokkinakis, Larissis*

Pubblica amministrazione

- assunzione nella: *Devlin*

Pubblicità: Murphy

R

Radiotelevisione: Glas Nadezhda, Murphy

Rapporti Stato – comunità/confessioni religiose: Cha'Are Shalom, Dogru, Hasan and Chausch, Kervanci, Leyla Şahin, Savez Crkava, Serif, Supreme Holy Council

Riconoscimento della personalità giuridica: v. Personalità giuridica

Riservatezza: Alexandridis, Dimitras (N°1), Dimitras (N°2), Sinan Işik, Wasmuth

Rispetto della vita privata e familiare, Diritto al: v. *Diritto al rispetto della vita privata e familiare*

Rule of law: Biserica Adevărat Ortodoxă, Dogru, Hasan and Chaush, Kervanci, Refah Partisi

S

Salute pubblica: Cha'Are Shalom

Scientology: Church of Scientology, Kimlya

Scisma: Metropolitan Church

Scuola

- laicità della: *Hasan and Eylem Zengin, Ivanova, Lautsi, Lautsi e altri*

- pubblica: *Dogru, Folgerø, Grzelak, Hasan and Eylem Zengin, Ivanova, Kervanci, Kjeldsen, Lautsi, Lautsi e altri, Leyla Şahin*

Sentenza

- di divorzio: *Johnston*

- riconoscimento della s. straniera: *Johnston*

Sentimento religioso

- offesa del: *Murphy, Otto-Preminger, Wingrove*

Servizio militare: Bayatyan, Bukharatyan, Erçep, Feti Demirtaş, Jehovah's Witnesses, Koppi, Tsaturyan

Sette: Association les Témoins de Jehovah, Leela Förderkreis, Mouvement Raelien, Palau-Martinez, Riera Blume

Sharia: Refah Partisi

Sicurezza

- nazionale: *Nolan*

- pubblica: v. *Ordine pubblico (e sicurezza pubblica)*

Simboli religiosi: Ahmet Arslan, Dogru, Kavakçi, Kervanci, Lautsi, Lautsi e altri, Leyla Şahin, Refah Partisi

Sindacati: Young

Suicidio assistito: v. Fine-vita

T

Tassa ecclesiastica: Darby, Wasmuth

Televisione: v. Radiotelevisione

Terrorismo: Al-Nashif, Benli, Dicle, Freedom and Democracy Party, Öcalan, Perry

Testimoni di Geova: 97 Members, Association les Témoins de Jehovah, Bayatyan, Bukharatyan, Efstratiou, Erçep, Feti Demirtaş, Gütl, Hoffmann, Ismailova, Jehovah's Witnesses, Kokkinakis, Kuznetsov, Lang, Löffelmann, Manoussakis, Palau-Martinez, Religionsgemeinschaft, Thlimmenos, Tsaturyan, Valsamis

Tolleranza: 97 Members, Erçep

Tortura: 97 Members, İkincisoy, Öcalan

Trattamenti inumani e degradanti: 97 Members, Feti Demirtaş, Ülke

Trattamenti sanitari: Jehovah's Witnesses, Pretty

Tutela giurisdizionale: 97 Members, Alexandridis, Benli, Biserica Adevărat Ortodoxă, Canea Catholic Church, Cipro, Devlin, Dimitras (N°1), Dimitras (N°2), Efstratiou, Erçep, Feti Demirtaş, Glas Nadezhda, Glaser, Hasan and Chaush, Holy Monasteries, Holy Synod,

*Kuznetsov, Leela Förderkreis,
Lombardi Vallauri, Öcalan, Reli-
gionsgemeinschaft, Siebenhaar,
Valsamis*

V

*Velo islamico: Dogru, Kavakçi, Ker-
vanci, Leyla Şahin, Refah Partisi*

*Vita privata e familiare: v. Diritto al
rispetto della vita privata e fami-
liare*