



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS – COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME

COUNCIL OF EUROPE | CONSEIL DE L'EUROPE



Strasbourg, 17 January 2008

CommDH/NHRS (2008) 5
Bil.

**Enhancing the role of National Human Rights Structures in the
execution of the European Court of Human Rights' judgments**

**Le renforcement du rôle des Structures nationales des Droits
de l'Homme dans l'exécution des arrêts de la Cour
européenne des Droits de l'Homme**

**Pilot project, 31 January – 1 February 2008
Projet pilote, 31 janvier – 1^{er} février 2008**

Palais de l'Europe, Room / Salle 14

Council of Europe / Conseil de l'Europe
Strasbourg - France

**Cases pending before the
Committee of Ministers against United Kingdom**

**Affaires pendantes devant le
Comité des Ministres contre le Royaume-Uni**

Cases pending before the CM – United Kingdom¹
Affaires pendantes devant le CM – Royaume-Uni²

Detention / Détention

45508/99 H.L., judgment of 05/10/2004, final on 05/01/2005

The case concerns the 1997 detention in a psychiatric institution of the applicant – who was compliant but, suffering from autism, did not have legal capacity to consent to his admission and stay in hospital – as an “informal patient” under s131(1) of the Mental Health Act 1983, itself based on the common law doctrine of necessity.

The Court observed that as a result of the lack of procedural regulation and limits applicable to informal patients, the hospital's health care professionals assumed full control of the liberty and treatment of a vulnerable incapacitated individual solely on the basis of their own clinical assessments completed as and when they considered fit: this left effective and unqualified control in their hands. While the Court did not question the good faith of those professionals or that they acted in what they considered to be the applicant's best interests, it found that the absence of procedural safeguards surrounding the admission and detention of compliant incapacitated persons failed to protect against arbitrary deprivations of liberty on grounds of necessity and, consequently, failed to comply with the essential purpose of Article 5§1 of the Convention (violation of Article 5§1).

The Court further concluded that it had not been demonstrated that the applicant had had available to him at the relevant time a procedure for the review of his continued detention that complied with the requirements of Article 5§4. Judicial review, even based on the expanded (“super-Wednesbury”) principles applicable in human rights cases prior to the entry into force of the Human Rights Act 1998, would not have allowed an adequate examination of the merits of the clinical views as to the persistence of mental illness justifying detention; nor had it been shown that the other possibilities referred to by the Government would have allowed for such an examination (violation of Article 5§4).

Individual measures: None: the applicant was discharged from hospital on 12/12/1997.

General measures: The judgment of the European Court was published in the *European Human Rights Reports*: (2005) 40 E.H.R.R. 32; *Butterworths Human Rights Cases*: 17 B.H.R.C 418; (2005) *Lloyd's Rep. Med.* 169; *Butterworths Medico-legal Reports*: (2005) 81 B.M.L.R 131; and in *The Times* on 19/10/2004. On 23/03/2005, in response to the judgment of the European Court, the Department of Health published a consultation document with a view to bringing forward proposals for appropriate safeguards. The preferred approach in the document was the one of “preventive care”, involving a new system of admission/detention procedures for persons who have to be deprived of their liberty so that care and treatment can be provided in their best interests. Under such a system, the power to deprive a person of liberty would be exercisable by specified persons or bodies, in defined circumstances, on the basis of objective medical evidence. It would incorporate guarantees such as requirements to specify the reason for deprivation of liberty, limits on the length of time, involvement of relatives, carers and advocates, provision for regular reviews and access to court for review of the lawfulness of detention. In September 2005, consultations were under way between the Department of Health and other government departments and administrations, with a view to introducing legislation which would come into force in April 2007. The Department of Health was also in contact with the Scottish Executive and the relevant department in Northern Ireland.

In addition, pending the implementation of legislation, on 10/12/2005, the Department of Health issued advice to local authorities and those responsible for the provision of health care in England and Wales, setting out steps that should be taken in the interim to avoid further breaches of the Convention.

• *The results of the consultations were as follows:*

- *In England and Wales*, the government proposed to introduce a Mental Health Bill. This Bill was introduced on 16/11/2006 in the House of Lords. The Bill has completed its passage through the House of Lords and has passed through the first and second reading stages before the Commons, being is currently at the Committee stage, undergoing a detailed clause-by-clause examination.

¹ Excerpts from the latest CM DH annotated agendas, available at www.coe.int/t/cm.

² Extraits des derniers ordres de jour annotés DH du CM, disponibles sur www.coe.int/t/cm.

- In Northern Ireland, the authorities are currently consulting on the last report following the Review of Mental Health and Learning Disability. The final report will be submitted to the Department of Health for Northern Ireland by the end of June 2007 for consideration. The Department will then publish its proposals for legislation.

- The Scottish Executive stated that no amendment was required to the Adults with Incapacity (Scotland) Act 2000. The Scottish Executive amended the Social Work (Scotland) Act 1968 in order to clarify the law on provision of community care services to adults with incapacity, through the Adult Support and Protection (Scotland) Act, which received Royal Assent on 21/03/2007. Section 64, which amends section 13 of the 1968 Act, came into force on 22/03/2007.

On 30/03/2007, the Scottish Executive issued the document: "Guidance for Local Authorities: Provision of Community Care Services to Adults With Incapacity".

- *Information is required: on progress made in the adoption of the legislative reforms announced in Northern Ireland as well as in England and Wales. As to Scotland, a copy of section 13 of the Social Work (Scotland) Act 1968 would be useful, as would a copy of the other sections of the 1968 Act referred to in the guidance.*
- *Information provided by the authorities of the United Kingdom is currently under assessment.*

The Deputies decided to resume consideration of this item at their 1020th meeting (4-6 March 2008) (DH), in the light of further information provided concerning general measures.

45508/99 H.L., arrêt du 05/10/2004, définitif le 05/01/2005

Cette affaire concerne la détention du requérant en 1997 dans un hôpital psychiatrique. Le requérant, un autiste incapable de consentir à son admission et à son internement à l'hôpital mais ne s'y étant pas opposé, a été admis comme patient « informel », conformément à l'article 131(1) de la loi de 1983 sur la santé mentale, lui-même fondé sur la théorie de la nécessité en *common law*.

La Cour européenne a relevé que du fait de l'absence de réglementation ou de limites procédurales applicables aux patients informels, les professionnels médicaux de l'hôpital avaient assumé un contrôle total sur la liberté et le traitement d'une personne vulnérable et incapable, et ce uniquement en se fondant sur leurs propres évaluations cliniques, effectuées au moment où et de la façon qu'ils avaient jugés opportuns : ainsi, ils avaient un contrôle effectif et inconditionnel sur le requérant. Sans remettre en cause la bonne foi de ces professionnels ni le fait qu'ils aient agi conformément à ce qu'ils estimaient être l'intérêt supérieur du requérant, la Cour européenne a estimé qu'en raison de l'absence de garanties procédurales, les personnes dociles mais légalement incapables ne sont pas protégées contre des privations arbitraires de liberté fondées sur la nécessité et qu'en conséquence la finalité essentielle de l'article 5§1 n'est pas respectée (violation de l'article 5§1).

La Cour a également estimé qu'il n'avait pas été démontré que le requérant avait à sa disposition une procédure permettant de faire contrôler la régularité de sa détention par un tribunal conformément aux exigences de l'article 5§4. En effet, le contrôle juridictionnel n'aurait pas permis un examen adéquat des opinions médicales sur la persistance des troubles mentaux justifiant la détention, même si les principes de contrôle renforcé dans des cas soulevant des questions de droits de l'homme avant l'entrée en vigueur de la loi de 1998 sur les droits de l'homme avaient été appliqués (principes dits « *super-Wednesbury* ») ; de plus, il n'avait pas été démontré que les autres possibilités auxquelles s'est référé le Gouvernement auraient permis une telle évaluation (violation de l'article 5§4).

Mesures de caractère individuel : Aucune, le requérant a pu quitter l'hôpital le 12/12/1997.

Mesures de caractère général : L'arrêt de la Cour européenne a été publié dans *the European Human Rights Reports*: (2005) 40 E.H.R.R. 32 ; *Butterworths Human Rights Cases*: 17 B.H.R.C 418; (2005) *Lloyd's Rep. Med.* 169 ; *Butterworths Medico-legal Reports*: (2005) 81 B.M.L.R 131; et dans *le Times* le 19/10/2004. Le 23/03/2005, en réponse à l'arrêt de la Cour européenne, le ministère de la Santé (*Department of Health*) a publié un document de consultation en vue de formuler des propositions de garanties procédurales appropriées. L'approche privilégiée par le document est celle d'une « attention préventive » (« *preventive care* »), reposant sur un nouveau système de procédures d'admission/détention de personnes devant être privées de leur liberté pour que des soins et traitements puissent leur être fournis au mieux de leurs intérêts. Dans un tel système, le pouvoir de priver une personne de sa liberté serait attribué à des individus ou organes spécifiques, dans des circonstances définies, sur la base de preuves médicales objectives. Il serait assorti de garanties, telles que : obligation de spécifier les motifs de la privation de liberté, limitation dans le temps, participation de proches, de personnels soignants et d'avocats, révision régulière et accès à un

tribunal pour un contrôle de la légalité de la détention.

En septembre 2005, des consultations étaient en cours sur ces questions entre le ministère de la Santé et d'autres ministères et administrations, en vue de permettre l'entrée en vigueur d'une nouvelle législation d'ici avril 2007.

Le ministère de la Santé a également établi des contacts avec l'exécutif écossais et les départements compétents en Irlande du Nord. Par ailleurs, en attendant l'adoption d'une législation, le ministère de la Santé a publié, le 10/12/2004, des conseils destinés aux autorités locales et aux personnes responsables des soins médicaux en Angleterre et au Pays de Galles, définissant des mesures intérimaires qui devraient être prises pour éviter de nouvelles violations de la Convention.

• *Résultats des diverses consultations :*

- *Pour ce qui est de l'Angleterre et la Pays de Galles*, le gouvernement a proposé d'introduire un projet de loi sur la santé mentale (*Mental Health Bill*). Ce projet, introduit devant la Chambre des Lords, est déjà passé en première et seconde lectures devant la Chambres des Communes, où il fait actuellement l'objet d'un examen paragraphe par paragraphe devant une commission.

- *En Irlande du Nord*, des consultations sont en cours concernant le dernier rapport suite à l'étude sur la santé et l'incapacité mentales. Un rapport final sera soumis à l'examen du ministère de la Santé de l'Irlande, qui publiera par la suite ses propositions législatives.

- *Le gouvernement écossais* a indiqué qu'aucune modification de la loi concernée (*Adults with Incapacity (Scotland) Act 2000*) n'était requise. Il a pourtant amendé la loi écossaise sur l'assistance sociale (*Social Work (Scotland) Act 1968*) afin de clarifier le droit relatif aux prestations sociales proposées aux adultes frappés d'incapacité, par l'adoption d'une loi sur la protection et l'assistance des adultes (*Adult Support and Protection (Scotland) Act*) qui a reçu l'assentiment royal le 21/03/2007 et dont l'article 64 qui porte amendement de l'article 13 de la loi de 1968, est entré en vigueur le 22/03/2007.

Le 30/03/2007, le gouvernement écossais a diffusé un document intitulé « Directives aux pouvoirs territoriaux : prestations sociales aux adultes frappés d'incapacité ».

• *Informations complémentaires requises : sur les progrès réalisés dans l'adoption des réformes législatives annoncées en Irlande du Nord ainsi qu'en Angleterre et au Pays de Galles. Quant à l'Ecosse, une copie de l'article 13 de la loi de 1968 sur l'assistance sociale, ainsi que des autres articles évoqués dans les directives serait utile.*

• *Des informations fournies par les autorités du Royaume-Uni sont en cours d'évaluation.*

Les Délégués décident de reprendre l'examen de ce point lors de leur 1020e réunion (4-6 mars 2008) (DH), à la lumière des informations fournies sur les mesures générales.

28212/95 Benjamin and Wilson, judgment of 26/09/02, final on 26/12/02

The applicants were initially sentenced by courts to terms of discretionary life imprisonment but were subsequently granted the status of "technical lifers" (i.e. the recognition that they were suffering from a mental disorder which had influenced them to a significant extent at the time of the offence although the court had not made a hospital order on sentencing, and that they should accordingly be treated as patients rather than prisoners). The case concerns the fact that, as technical lifers, the applicants were unable to exercise their right to have their continued detention after the expiry of their tariffs reviewed by a body empowered to examine the lawfulness of their detention in accordance with Convention's requirements. At the relevant time, the applicants were detained in hospital, and, in accordance with the applicable provisions of the Mental Health Act 1983, the Mental Health Review Tribunal (MHRT) could only recommend but not order their release (violation of Article 5§4).

Individual measures: The first applicant was convicted in 1983, with his tariff of six years expiring in 1989. In October 1993 he was made a technical lifer. He was released by decision of the Secretary of State on the recommendation of the MHRT on 09/01/2001.

The second applicant was sentenced in 1977; his tariff, which was set at eight years, expired in 1984. In June 1993, he was made a technical lifer and he is currently detained at a medium secure psychiatric hospital. The MHRT reviewed Mr Wilson's case on 10/01/2006, and found that he continued to meet the statutory criteria for detention.

- *Recent developments:* The information provided on 17/08/2006 and 08/02/2007 concerning technical lifers applies to Mr Wilson's case (see general measures below).

- *Assessment:* On 30/08/2007, clarifications were requested in the light of this information as to how the review of cases such as Mr Wilson's satisfied the Convention's requirement that the reviewing body must have the competence to decide on the lawfulness of the detention and to order release if the detention is unlawful.

General measures: According to the Court's conclusions in this case (see §§36-37 of the judgment), the MHRT did not meet the requirements of Article 5§4 of the Convention as it could only issue recommendations and was not empowered to release the applicants.

- *Information provided by the United Kingdom authorities:* The judgment has been published in *European Human Rights Reports* at (2003) 36 EHRR 1.

Furthermore, as of 02/04/2005, all future life-sentence prisoners have their discharge determined by the Parole Board and managed on discharge through "life licence" arrangements (i.e. the specific parole conditions applicable to life prisoners).

- *Further information provided by the UK authorities on 17/08/2006 and 08/02/2007:* All life-sentence prisoners held in hospitals (including the remaining technical lifers) are entitled to apply to the MHRT in the period between 6 months and 12 months following detention and in any subsequent period of 12 months. In addition, the Secretary of State may at any time refer the prisoner to the MHRT and must do so in any three-year period. Following an application or referral to the MHRT, the Tribunal will notify the Secretary of State as to whether they consider that the prisoner continues to meet the conditions for detention in hospital or should be absolutely discharged or discharged subject to conditions.

1) Technical lifers: Technical lifers (such as Mr Wilson) are treated as patients under sections 37 ("hospital orders") and 41 ("restriction orders") of the Mental Health Act 1983, and if the MHRT recommended discharge, such patients would be discharged without referring to the Parole Board.

From information provided on 08/02/2007, it appears that the Tribunal makes a recommendation for a discharge (either absolute or conditional) under section 74(1)(a) of the Mental Health Act. The Secretary of State will agree to it. Whilst he reserves the right to refuse discharge, he has never actually refused a discharge. In accordance with section 74(3) of the Mental Health Act, if the Tribunal notifies the Secretary of State that the patient would be entitled to be absolutely or conditionally discharged, but the Secretary of State does not agree to his discharge within a 90-day period, the patient is remitted back to prison, where his detention is reviewed by the Parole Board under section 28 of the Crime (Sentences) Act 1997. He is then dealt with as if he had not been removed to a hospital.

If the Tribunal recommends discharge under section 74(1)(a) of the Mental Health Act but at the same time recommends, under Section 74(1)(b) of the Act, that in the event of the patient not being discharged he should continue to be detained in hospital, and if the Secretary of State does not discharge the patient within 90 days, the case is referred to the Parole Board. If the Parole Board makes a direction or recommendation by which the patient would become entitled to be released (whether unconditionally or on licence) from any prison or institution in which he might have been detained had he not been removed to hospital, the restrictions will cease to have effect at the time he would become entitled to be so released. The patient is then treated as a non-restricted patient and may be discharged by the responsible medical officer or the Tribunal.

- *Assessment:* It would seem in the light of the above information that existing technical lifers are still not entitled to the review of their continued detention by a judicial body that is empowered to order their release (it appears that in all cases the Secretary of State still retains the right to refuse their discharge after the MHRT has recommended it). Bilateral contacts are under way to clarify this point.

2) Transferred lifers: In the case of a transferred lifer (a life-sentence prisoner who did not or could not apply for "technical lifer" status before 02/04/2005 and who is currently held in a hospital), where his tariff has expired, or is about to expire, the Secretary of State will as a matter of course refer the matter to the Tribunal.

On 29/08/2006, the UK authorities indicated that if the MHRT finds that the prisoner no longer meets the criteria for detention in a hospital, it may make a recommendation under Section 74 of the Mental Health Act 1983 that the patient would be entitled to be absolutely or conditionally discharged. Referral to the Parole Board is then mandatory. The Parole Board will then consider whether the transferred lifer should be released on life licence.

On 08/02/2007, the UK authorities indicated that if the MHRT recommends absolute or conditional discharge, the Secretary of State can either agree to discharge within 90 days or refer the matter to the Parole Board.

It should be noted that when a Secretary of State refers such a matter to the Parole Board, the Parole Board review will take place by way of oral hearing within 55 working days. The circumstances of the individual case will always be taken into account, and the review could occur sooner. The Parole Board will continue to review the case whenever a subsequent MHRT decides that the patient would be entitled to be absolutely or conditionally discharged and where the Secretary of State does not agree to discharge.

• *Assessment*: It may be noted that the judgment did not call into question the technical lifer system itself but merely the manner in which the release of technical lifers was decided. The effect of the abolition as from 02/04/2005 of the possibility of applying for technical lifer status appears in particular to have been to attach greater restrictions on prisoners who might previously have benefited from such a status (they appear now to have lost the possibility to benefit from unconditional release and to be entitled only to release on life licence). On 30/08/2007 the United Kingdom authorities were invited to put forward their observations regarding this assessment.

Issues concerning the Parole Board have been examined in the context of the supervision of the execution of the Stafford judgment (section 6.2).

The Deputies decided to resume consideration of this item at their 1020th meeting (4-6 March 2008) (DH), in the light of the outcome of the bilateral contacts with the respondent state concerning the general measures as well as on the individual measures concerning Mr Wilson, adoption of which is closely linked to the general measures.

28212/95 Benjamin et Wilson, arrêt du 26/09/02, définitif le 26/12/02

Les requérants ont été initialement condamnés à une peine discrétionnaire de réclusion à perpétuité mais ont par la suite obtenu le statut de condamnés « techniques » à perpétuité (forme de commutation de la peine accordée à un condamné à perpétuité dont il est reconnu qu'il était atteint d'un trouble mental ayant sérieusement influencé son comportement au moment de l'infraction sans que le tribunal ne l'ait condamné à un internement psychiatrique, et qui par conséquent doit être considéré comme un patient et non comme un prisonnier). L'affaire concerne le fait que les requérants, en tant que condamnés « techniques » à perpétuité, n'avaient pas été en mesure d'exercer leur droit d'introduire, devant un tribunal habilité à statuer sur la légalité de leur détention, un recours contre leur maintien en détention après l'expiration de la période punitive de leurs peines, conformément aux exigences de la Convention. Au moment des faits, les requérants étaient détenus à l'hôpital, or, selon les dispositions pertinentes du *Mental Health Act 1983* (loi de 1983 sur la santé mentale), le tribunal compétent pour connaître des questions de santé mentale (*Mental Health Review Tribunal* - MHRT) pouvait recommander mais pas ordonner leur libération (violation de l'article 5§4).

Mesures de caractère individuel : Le premier requérant a été condamné en 1983. Sa peine comportait une période punitive de six ans qui a expiré en 1989. En octobre 1993, le Secrétaire d'Etat a déclaré le requérant « techniquement » condamné à perpétuité, puis l'a libéré sur recommandation du Tribunal le 09/01/2001. Le second requérant a été condamné en 1977 ; la période punitive de sa peine, fixée à huit ans, a expiré en 1984. En juin 1993, il a été déclaré « techniquement » condamné à perpétuité. Il est actuellement détenu dans un hôpital psychiatrique sécurisé. Le 10/01/2006, le MHRT a contrôlé la détention de M. Wilson, et a constaté que les conditions statutaires pour sa détention continuent d'être remplies.

• *Développements récents* : Les informations fournies le 17/08/2006 et 08/02/2007 concernant les « condamnés techniques à perpétuité » s'appliquent au cas de M. Wilson (voir dessous : mesures de caractère général).

• *Evaluation* : Le 30/08/2007, des clarifications ont été demandées sur la manière dont le contrôle de la détention dans des cas comme celui de M. Wilson remplit l'exigence de la Convention selon laquelle l'instance contrôlant le maintien en détention doit être habilité à statuer sur la légalité de la détention et à ordonner la libération si la détention est illégale.

Mesures de caractère général : Selon les conclusions de la Cour dans cette affaire (voir §§36-37 de l'arrêt), le MHRT n'a pas rempli les exigences de l'article 5§4 de la Convention car il ne pouvait qu'émettre des recommandations et n'avait pas le pouvoir de libérer les détenus.

• *Informations fournies par les autorités du Royaume-Uni* : L'arrêt a été publié dans les *Européen Human Reght Reports* sous la référence (2003) 36 EHRR 1.

De plus, depuis le 02/04/2005 seule la Commission de libération conditionnelle est compétente pour autoriser la libération de toute personne condamnée à la prison à perpétuité sous le régime du « life licence » (c'est à dire les conditions de libération spécifiquement applicables aux personnes condamnées à la perpétuité).

• *Informations complémentaires fournies le 17/08/2006 et 08/02/2007 par les autorités du Royaume-Uni* : Les personnes condamnées à perpétuité et détenus dans des hôpitaux (y compris le groupe de détenus restant qui ont vu leurs peines commuées en condamnations « techniques » à perpétuité) peuvent saisir le MHRT entre 6 mois et 12 mois suivant leur détention, et durant chaque période suivante de 12 mois. De plus, le Secrétaire d'Etat peut renvoyer à tout moment l'affaire devant le MHRT, et est obligé de le faire tous les trois ans. Suite à une demande ou un renvoi au MHRT, celui-ci notifie au Secrétaire d'Etat s'il estime que le détenu continue de remplir les conditions de détention dans un hôpital ou si le détenu peut être libéré définitivement ou libéré avec conditions.

1) Détenus bénéficiant du statut de condamnés « techniques » à perpétuité : Les détenus qui ont vu leur peine commuée en condamnation « technique » à perpétuité (comme M. Wilson) sont traitées en tant que patients selon les articles 37 (*hospital orders*, ordonnances d'hospitalisation) et 41 (*restriction orders*, ordonnance de restriction) de la loi de 1983 sur la santé mentale (*Mental Health Act 1983*), et si le MHRT recommande leur libération, ces patients seront libérés sans renvoi devant la Commission de libération conditionnelle.

Il ressort des informations fournies le 08/02/2007 que le tribunal recommande la libération (soit absolue, soit conditionnelle) en application de l'article 74(1)(a) du *Mental Health Act*. Le Secrétaire d'Etat compétent accepte la recommandation. Bien qu'il ait le droit de refuser la libération, il n'a jamais en pratique refusé une libération. En vertu de l'article 74(3) du *Mental Health Act*, lorsque le tribunal informe le Secrétaire d'Etat compétent que le patient pourrait bénéficier d'une libération absolue ou conditionnelle et que le Secrétaire d'Etat ne l'accepte pas dans un délai de 90 jours, le patient doit être renvoyé en prison. Sa détention sera contrôlée par la Commission de libération conditionnelle en application de l'article 28 du *Crime (Sentences) Act 1997*. Il est alors traité comme un détenu n'ayant pas été, ou n'étant plus, hospitalisé.

Lorsque le tribunal recommande la libération en vertu de l'article 74(1)(b) du *Mental Health Act* mais en même temps recommande, en vertu de l'article 74(1)(b) de la loi que le patient demeure hospitalisé en cas de non-libération, et que le Secrétaire d'Etat n'ordonne pas la libération du détenu dans les 90 jours, l'affaire est renvoyée à la Commission de libération conditionnelle. Lorsque la Commission ordonne ou recommande que le patient est en droit d'être libéré (soit absolue soit conditionnelle) de la prison ou l'institution où il aurait été détenu s'il n'avait pas été hospitalisé, les restrictions prennent fin à partir du moment où il est en droit d'être libéré. Le patient est ensuite traité en tant que patient non soumis aux restrictions et peut être libéré par le médecin responsable ou le tribunal.

• *Evaluation* : Il semblerait d'après ces informations que les détenus bénéficiant du statut de condamnés « techniques » à perpétuité ne soient toujours pas en mesure d'introduire un recours devant un tribunal habilité à statuer sur la légalité de leur détention, contre leur maintien en détention (il semblerait que le Secrétaire d'Etat ait toujours la possibilité de refuser leur libération une fois qu'elle a été recommandée par le MHRT). Des contacts bilatéraux sont en cours afin de clarifier ce point.

2) Les détenus condamnés à perpétuité « transférés » : Dans le cas d'un détenu condamné à perpétuité transféré (un détenu condamné à la prison à perpétuité qui n'a pas demandé, ou n'a pas pu demander, avant le 02/04/2005 de bénéficier du statut de condamné « technique » à perpétuité et qui est actuellement détenu dans un hôpital), le Ministre de l'intérieur renvoie l'affaire automatiquement au tribunal lorsque le *tariff* a expiré ou est sur le point d'expirer.

Le 29/08/2006, les autorités du Royaume-Uni ont indiqué que si le MHRT estime que le détenu ne remplit plus les conditions de détention dans un hôpital, il peut recommander, en application de l'article 74 de la loi de 1983 sur la santé mentale, que le détenu soit libéré, et que cette libération soit assortie ou non de certaines conditions. Le renvoi devant la Commission de libération conditionnelle est alors obligatoire. La Commission examinera si un tel détenu doit être libéré sous conditions.

Le 08/02/2007, les autorités du Royaume-Uni ont indiqué que si le tribunal recommande la libération absolue ou conditionnelle, le Ministre de l'intérieur peut soit accepter la libération du détenu dans un délai de 90 jours soit renvoyer l'affaire à la Commission de libération conditionnelle.

Il convient de noter que quand le Ministre renvoie une telle affaire à la Commission, le contrôle a lieu dans le cadre d'une audience orale dans un délai de 55 jours ouvrés. Les circonstances particulières de l'affaire seront toujours prises en compte et le contrôle peut avoir lieu plus tôt. La Commission continue d'exercer ses compétences sur les affaires lorsqu'un tribunal MHR décide que le patient a droit à une libération absolue ou conditionnelle et que le Ministre n'accepte pas de le libérer.

• *Evaluation* : Il est à noter que l'arrêt de la Cour européenne n'a pas remis en cause le système des condamnés « techniques » à perpétuité en tant que tel mais uniquement la manière dont la libération de ces détenus est décidée. Il semblerait que l'effet principal de l'abolition de la possibilité de demander à bénéficier

de ce statut soit d'imposer de plus grandes restrictions à cette catégorie de détenus (qui semblerait ne plus pouvoir bénéficier d'une libération sans condition mais être dans tous les cas soumis à une libération conditionnelle).

Les autorités du Royaume-Uni ont été invitées le 30/08/2007 à formuler leurs observations concernant cette évaluation.

Des questions concernant la Commission de libération conditionnelle ont été examinées dans le cadre de la surveillance de l'exécution de l'affaire Stafford (rubrique 6.2).

Les Délégués décident de reprendre l'examen de ce point au plus tard lors de leur 1020e réunion (4-6 mars 2008) (DH), à la lumière de l'issue des contacts bilatéraux concernant les mesures générales ainsi que les mesures individuelles relatives à M. Wilson dont l'adoption est étroitement liée aux mesures générales.

26494/95 J.T., judgment of 30/03/00 - Friendly settlement

The applicant, who was forcibly detained in a psychiatric institution until 1996, complained of the legislation (Mental Health Act 1983) under which she was unable to change the person appointed "nearest relative" - in her case her mother with whom she was in conflict (complaint under Article 8).

Individual measures: The applicant was discharged from the psychiatric institution in 1996. There was no undertaking by the government in respect of individual measures.

General measures: Under the terms of the friendly settlement, the Government committed itself to undertaking legislative reform to amend the legislation at issue in this case (Mental Health Act 1983), with a view to allowing committed psychiatric patients to contest the status of "nearest relative" before a court if the patient submits reasonable objections to a person acting in such capacity.

- *England and Wales:* The Mental Health Bill was adopted by Parliament on 04/07/2007 and received Royal Assent on 19/07/2007. Sections 23 to 26 of the Mental Health Act 2007 are relevant to the J.T. case. In particular, section 24 enables patients to apply to a court to discharge or vary an order appointing a person as "nearest relative". The court must be of the opinion that the person appointed is a "suitable person". It is expected that the Act will be implemented in full by April 2008.

• *Further information is awaited on the entry into force of the sections of the Mental Health Act 2007 relevant to the J.T. case.*

- *Northern Ireland:* Under Articles 36-37 of the Mental Health (Northern Ireland) Order 1986, which mirror the wording of sections 29-30 of the Mental Health Act 1983, a patient cannot apply to a court to change the person appointed as "nearest relative".

Following the Review of Mental Health and Learning Disability, a report was published on 16/08/2007. This report will be submitted to the Department of Health, Social Services and Public Safety for their consideration. The section relevant to the J.T. case is "A Comprehensive Legal Framework for Mental Health and Learning Disability", which states that the proposed legislative framework should include the introduction of a "nominated person" to replace the "nearest relative" (§ 6.6), and that a person should be capable of refusing the involvement of a previous carer, and that in such situations, the appointment of another "nominated person" should be facilitated (§ 6.35).

• *Further information is awaited on the consideration by the Department of Health, Social Services and Public Safety of the sections relevant to the J.T. case in the above report.*

- *Scotland:* Scotland has its own legislation in this area (The Adults with Incapacity (Scotland) Act 2000 and the Adult Support and Protection (Scotland) Act 2007). According to the Secretariat's assessment, it would not appear to give rise to circumstances similar to those in the J.T. case.

The Deputies decided to resume consideration of this item at the latest at their 1028th meeting (3-5 June 2008) (DH), in the light of information to be provided on general measures, namely the entry into force of the new legislation and the consideration of relevant proposals in Northern Ireland.

26494/95 J.T., arrêt du 30/03/00 - Règlement amiable

La requérante, placée d'office dans un hôpital psychiatrique jusqu'en 1996, s'est plainte de la législation (Mental Health Act 1983) aux termes de laquelle elle ne pouvait obtenir le changement de la personne

désignée « parent le plus proche », en l'espèce sa mère avec laquelle elle était en conflit (grief tiré de l'article 8).

Mesures de caractère individuel : La requérante a été libérée de l'hôpital psychiatrique en 1996. Le règlement amiable ne contient aucun engagement au titre des mesures de caractère individuel.

Mesures de caractère général : Conformément aux termes du règlement amiable, le gouvernement a entrepris une réforme législative pour amender la législation en cause dans cette affaire (*Mental Health Act 1983*), afin de donner à la personne placée d'office la faculté de solliciter en justice le remplacement du « parent le plus proche » lorsque le patient soumet des objections raisonnables à ce qu'une personne donnée agisse en cette qualité.

- *Angleterre et Pays de Galles* : Le *Mental Health Bill* a été adopté par le Parlement le 04/07/2007 et a reçu l'assentiment royal le 19/07/2007. Les articles 23 à 26 du *Mental Health Act 2007* sont pertinents pour l'affaire J.T.. L'article 24 notamment permet au patient de saisir un tribunal afin d'obtenir une modification de la personne nommée le « parent le plus proche ». Le tribunal doit être de l'avis que la personne nommée est une personne « appropriée ».

Le *Mental Health Act 2007* devrait entrer entièrement en vigueur d'ici avril 2008.

• Des informations complémentaires sont attendues sur l'entrée en vigueur des articles du *Mental Health Act 2007* concernant l'affaire J.T..

- *Irlande du Nord* : Il convient de noter qu'en application des articles 36-37 du *Mental Health (Northern Ireland) Order 1986* qui contient les dispositions analogues à celles des articles 29-30 du *Mental Health Act 2003*, un patient ne peut pas saisir un tribunal afin d'obtenir une modification de la personne nommée le « parent le plus proche ».

Suite au *Review of Mental Health and Learning Disability*, un rapport a été publié le 16/08/2007. Ce rapport sera soumis au Ministère de la Santé, des Services Sociaux et de la Sécurité Publique pour considération. La partie du rapport concernant l'affaire J.T. (« *A Comprehensive Legal Framework for Mental Health and Learning Disability* ») énonce que le cadre législatif proposé devrait inclure l'introduction d'une « personne désignée » (*nominated person*) pour remplacer le « parent le plus proche » (article 6.6) ; par ailleurs, une personne doit pouvoir refuser l'implication de la dernière personne responsable en la matière, et dans de tels cas, la nomination d'une autre « personne désignée » doit être facilitée (article 6.35).

• Des informations complémentaires sont attendues sur l'examen des articles du rapport concernant l'affaire J.T. par le Ministère de la Santé, des Services Sociaux et de la Sécurité Publique.

- *Ecosse* : L'Ecosse a ses propres lois en la matière (*The Adults with Incapacity (Scotland) Act 2000* et *the Adult Support and Protection (Scotland) Act 2007*). Selon l'évaluation du Secrétariat, ces lois ne devraient pas permettre la survenue de situations similaires à celles de l'affaire J.T..

Les Délégués décident de reprendre l'examen de cette affaire au plus tard à leur 1028e réunion (3-5 juin 2008) (DH), à la lumière d'informations à fournir sur les mesures générales, à savoir l'entrée en vigueur de la nouvelle législation et l'examen des propositions pertinentes en Irlande du Nord.

27229/95 Keenan, judgment of 03/04/01

The case concerns the inhuman and degrading treatment inflicted on the applicant's son in 1993 due to the conditions of his detention, in particular the belated imposition on him of a serious disciplinary punishment (including seven days' segregation and twenty-eight days added to his sentence, imposed just prior to his expected date of release), which was not compatible with the standard of treatment required in respect of a mentally ill person (violation of Article 3).

The case also concerns the absence of effective remedies enabling the applicant's son to contest the disciplinary sanctions to which he was subjected (violation of Article 13), as well as the lack of effective remedies available to the applicant herself, as she could not apply for compensation following her son's suicide, and nor was there an effective remedy available that would have established where responsibility lay for his death (violation of Article 13).

Individual measures: The European Court awarded the applicant just satisfaction for non-pecuniary damages in respect of her deceased son, and a sum for her own non-pecuniary damages.

General measures: The judgment of the European Court was published in *European Human Rights Reports* at (2001) 33 EHRR 38.

1) Violation of Article 3: A revision of the Segregation Policy (Prison Service Order (PSO) 1700), which is followed by all prison establishments, was approved by directors in July 2003 and was implemented in establishments from 17/11/2003.

This revised policy lays down, in particular:

- a requirement that prison staff who work in the segregation unit are adequately trained in suicide prevention and mental-health awareness;
- a new safety algorithm to be followed with respect to all prisoners placed in segregation, to ensure that appropriate mental-health screening is carried out; and

- a segregation history sheet, which must be opened on all prisoners in segregation, to help alert staff to any changes in the prisoner's behaviour pattern which could indicate that he or she is not coping with segregation.
- As already required by the new safety algorithm, a case conference must be held, involving the prison governor, relevant prison staff, nursing staff, a doctor and an outside psychiatrist, in all cases where the health-care team advises that there are medical reasons against segregation.

Finally, Statutory Instrument 2005 No. 3437 revised the Prison Rules 1999 to bring them into line with the new policy. Article 14, which amends Rule 58, lays down that before deciding whether to impose a punishment of cellular confinement, the governor, adjudicator or reviewer shall ask a registered medical practitioner or registered nurse whether there are any medical reasons why the punishment is unsuitable and shall take this advice into account when making a decision.

- Preliminary assessment by the United Kingdom authorities: The UK authorities have indicated that PSO 1700 and its underlying performance standard are undergoing the revision process that every policy document undergoes every 2-3 years. They are, however, satisfied that the review and implementation process adopted since the delivery of the judgment ensures that policy changes and amendments are implemented speedily throughout the prison system.

- Additional information provided by the United Kingdom authorities: The revision process has now become part of a wider review, examining the wider issues of, *inter alia* reducing the use of segregation, alternatives to segregation, and the management of prisoners with mental health needs. It is hoped that the report of that review will be available in autumn 2007.

- Additional information is expected on the progress made in the review.

2) Violation of Article 13 (remedies to contest disciplinary sanctions): In February 2002, PSO 2510 established new complaints procedures for prisoners. It introduced a confidential box on all prison wings, where prisoners can both pick up a complaints form and post a completed complaints form. A response must usually be given within 3 week-days; for complaints concerning prison staff, the time-limit is 10 week-days.

(a) *Remedies with respect to disciplinary sanctions imposed by independent adjudicators, in particular, additional days:* As to the possibilities for prisoners effectively to challenge disciplinary sanctions imposed on them under the new procedures, the United Kingdom authorities pointed to the Prison Rules as amended in 2002 following the judgment of the European Court in the case of Eze and Connors.

They emphasised the relevance in particular of Rules 53A, 54(3), and 55A, dealing with the new adjudication procedures which apply whenever additional days should be awarded for the offence (if the prisoner is found guilty), and give the prisoner the right to legal representation. Statutory Instrument 2005 No. 869 amended the Prison Rules 1999 to provide for a review of a punishment imposed by an adjudicator. The review must be begun within 14 days of receipt of the request, and the reviewer may substitute another punishment or quash the punishment entirely. A prisoner requesting review must serve any additional days unless and until they are reduced.

The Adjudications Standard was revised in July 2002 to include the requirement for a fast-track system for urgent adjudication appeals to be available in all prisons. Requests for the review of punishments imposed by independent adjudicators (to whom the power to impose additional days has been transferred) are considered by the Senior District Judge or his deputy at Horseferry Road Magistrates' Court, and should be faxed if urgent. The Senior District Judge considers such a request within 14 days.

- Additional information provided by the United Kingdom authorities: In cases of the kind mentioned above, the judge must deliver his decision within 14 days in urgent matters. It is more likely to be within 2 and 5 working days. Where an inmate is already serving additional days, the Courts Service processes the paperwork on the day and passes it to a reviewing judge for a decision. If the judge quashes or amends the disciplinary sanctions, the Courts Service will fax the decision to the prison and contact them by telephone. If the prisoner has a solicitor, the Courts Service will also telephone them, fax the decision, and advise that they should contact the prison to ensure arrangements for release are underway. If the judge confirms the

disciplinary sanctions, the prison and the prisoner/solicitor are advised by post.

Assessment: *It appears that a mechanism is available to prisoners enabling them to challenge effectively the disciplinary sanctions imposed on them by independent adjudicators.*

(b) *Remedies with respect to disciplinary sanctions imposed by governors, in particular, segregation:* The Prison Discipline Manual was revised and reissued as PSO 2000, and came into force on 23/01/2006. It makes it mandatory for prisons to have a fast-track system available for urgent applications for the review of adjudications that have been heard by governors, such as when the prisoner is currently serving the punishment or is near to release. PSO 2000 instructs that in such cases, it may be necessary to fax the adjudication papers to the unit handling the request for review.

Any prisoner who receives a punishment of cellular confinement may submit a complaint to the Governor, which will be forwarded to the Briefing and Casework Unit in the Prison Service HQ for the Area Manager to decide whether to uphold or quash the finding or mitigate the punishment. If the prisoner is not satisfied, he may take the complaint to the Ombudsman, who may make a recommendation to the Director General of the Prison Service. The recommendation will normally be accepted, but it is not binding on the Prison Service and may on very rare occasions be rejected.

In addition, the Prisons and Probation Ombudsman now has jurisdiction to review disciplinary procedures and the merits of disciplinary hearings (although he cannot rehear disciplinary procedures). If the Ombudsman upholds such a complaint, the Prison Service may quash the adjudication.

- Information is awaited as to the amount of time taken between the submission of a complaint by the prisoner and the decision being rendered by the Area Manager.

- Some outstanding questions with regard to these measures will be followed up bilaterally.

3) Violation of Article 13 (remedy following the suicide of a prisoner): Similar issues are currently being examined with respect to the case of Edwards (judgment of 14/03/2002) (Section 4.2).

- *Information provided by the authorities of the United Kingdom is currently under assessment.*

The Deputies decided to resume consideration of this item at their 1020th meeting (4-6 March 2008) (DH), in the light of further information provided on general measures.

27229/95 Keenan, arrêt du 03/04/01

L'affaire concerne les traitements inhumains et dégradants infligés en 1993 au fils de la requérante en raison de ses conditions de détention, notamment le fait d'infliger tardivement une sanction disciplinaire lourde (sept jours d'isolement et vingt-huit jours de détention supplémentaires, quelques jours seulement avant la date prévue pour sa sortie), ce qui n'était pas conforme au niveau de traitement requis pour un malade mental (violation de l'article 3).

L'affaire concerne également l'absence de recours effectif à la disposition du fils de la requérante pour contester les sanctions disciplinaires auxquelles il a été assujéti (violation de l'article 13), ainsi que l'absence de recours effectif à la disposition de la requérante, après le suicide de son fils, puisqu'elle ne pouvait demander une réparation et qu'elle ne disposait d'aucun recours permettant d'établir les responsabilités pour la mort de son fils (violation de l'article 13).

Mesures de caractère individuel : La Cour européenne a alloué à la requérante une satisfaction équitable au titre du préjudice moral subi par son fils décédé et au titre de son propre préjudice moral.

Mesures de caractère général : L'arrêt de la Cour européenne a été publié dans le *European Human Rights Reports*, sous la référence (2001) 33 EHRR 38.

1) Violation de l'article 3 : Une révision de la politique de détention en isolement dans les prisons (PSO 1700) que tous les établissements pénitentiaires sont tenus de suivre, a été approuvée par les directeurs en juillet 2003 et ont pris effet dans ces établissements le 17/11/2003.

Cette politique révisée prévoit en particulier :

- l'exigence que le personnel travaillant dans l'unité d'isolement soit suffisamment formé dans le domaine de la prévention du suicide et sensibilisé aux maladies mentales ;
- la nouvelle procédure préventive appliquée à tous les détenus placés en isolement, visant à assurer que leur état de santé mentale soit correctement évalué ;

- une fiche de suivi doit être établie à l'égard de chaque détenu placé en isolement, afin d'aider les agents des établissements pénitentiaires à identifier tout changement de comportement d'un détenu tendant à indiquer

qu'il ne supporte pas le régime d'isolement.

- Par ailleurs, selon la nouvelle procédure mise en place, dans chaque cas où le personnel médical déconseille l'isolement pour des raisons de santé, le directeur de l'établissement, les agents concernés, le personnel soignant, un médecin ainsi qu'un psychiatre externe doivent se réunir afin de décider des suites à donner.

Enfin, le *Statutory Instrument 2005 n° 3437* a révisé le règlement pénitentiaire de 1999 afin d'assurer la prise en compte cette nouvelle politique. L'article 14 qui modifie la Règle 58, dispose qu'avant de décider sur l'imposition d'une peine de détention en isolement, le directeur de l'établissement ou tout autre responsable chargé de la prise de la décision (*adjudicator* ou *reviewer*, voir ci-dessous) doit s'assurer auprès d'un médecin ou d'un infirmier ou d'une infirmière dûment qualifiés qu'il n'existe pas de raison médicale indiquant qu'une telle peine n'est pas appropriée et cet avis doit être pris en considération pour la prise de décision.

- *Premier bilan par les autorités du Royaume-Uni* : Les autorités du Royaume-Uni ont indiqué que le document PSO 1700 et sa norme d'exécution étaient en cours de soumission à la procédure de révision, à laquelle tout document directif est soumis tous les 2 à 3 ans. Les autorités estiment néanmoins que les procédures de révision et d'exécution adoptées suite à l'arrêt garantissent la mise en œuvre rapide des changements et modifications de directives dans le système pénitentiaire.

- *Informations complémentaires fournies par les autorités du Royaume-Uni* : Le processus de révision fait désormais partie d'un examen plus vaste englobant d'autres questions, telles que notamment un recours limité aux mesures d'isolement, des mesures alternatives et l'encadrement des détenus ayant des problèmes de santé mentale. Le rapport issu de cette étude devrait être disponible en automne 2007.

- *Des informations complémentaires attendues sur l'état d'avancement de la procédure de révision.*

2) Violation de l'article 13 (recours pour contester les sanctions disciplinaires) : l'instruction PSO 2510 a établi de nouvelles procédures de plaintes pour les détenus dès février 2002. Ainsi, dans toutes les ailes des prisons, une boîte confidentielle est mise à la disposition des détenus. Ils peuvent y retirer un formulaire de plainte et le déposer une fois rempli. La réponse doit dans la plupart des cas être rendue dans les trois jours ouvrables ; pour les plaintes concernant le personnel pénitentiaire, le délai est de dix jours ouvrables.

(a) *Voies de recours relatives aux sanctions disciplinaires imposées par des adjudicateurs indépendants, notamment pour des jours ajoutés à la peine* : En ce qui concerne la possibilité pour les détenus, dans le cadre de ces nouvelles procédures, de contester de manière efficace les sanctions disciplinaires qui leur sont imposées, les autorités du Royaume-Uni ont souligné que le règlement pénitentiaire avait été amendé en 2002 à la suite de l'arrêt Ezeh et Connors.

Elles ont notamment mis en avant les règles n° 53A, 54(3) et 55A qui régissent les nouvelles procédures à suivre devant un magistrat spécial, dans tous les cas où le détenu mis en cause encourt une peine de journées de détention supplémentaires, et donnent au détenu le droit d'être représenté par un défenseur.

Le *Statutory Instrument 2005 No. 869* a révisé le règlement pénitentiaire de 1999 pour prévoir un contrôle judiciaire d'une peine imposée par un *adjudicator*. Le contrôle doit être initié dans les 14 jours suivant la réception de la demande, et le *reviewer* peut soit substituer une autre peine, soit l'annuler complètement. La demande de contrôle judiciaire d'une peine de jours supplémentaires n'a pas d'effet suspensif à l'égard de l'exécution de la peine.

Les normes sur les adjudications ont été révisées en juillet 2002 pour inclure l'obligation de mettre en place un système accéléré pour les contrôles urgents, dans chaque prison. Les demandes de contrôle des sanctions imposées par les *adjudicators* indépendants (qui sont désormais investis du pouvoir d'imposer les peines de journées de détention supplémentaire) sont examinées par le Juge de circonscription (*Senior District Judge*) ou son adjoint à un tribunal d'instance précis, à savoir la *Horseferry Road Magistrates' Court*, et doivent être envoyées par fax en cas d'urgence. Le *Senior District Judge* examine ces demandes dans les 14 jours.

- *Informations complémentaires fournies par les autorités du Royaume-Uni* : Dans des cas de figure semblables à ceux évoqués plus haut, dans les affaires urgentes, le juge doit rendre sa décision dans les 14 jours ; cependant il le fait normalement dans les 2 à 5 jours ouvrables. Lorsqu'un détenu est déjà en train de purger une peine de jours supplémentaires, le Service judiciaire traite le dossier le jour même et le transmet au juge compétent pour décision. Si le juge casse ou modifie la sanction disciplinaire, le Service judiciaire en informe la prison par fax et par téléphone. Si le détenu est représenté par un *solicitor*, le Service judiciaire le contacte par téléphone, lui transmet la décision par fax et lui propose de prendre contact avec la prison pour vérifier que la procédure de libération est mise en route. Si par contre le juge confirme la sanction disciplinaire, la notification à la prison et au détenu (et/ou son conseil juridique) est effectuée par courrier.

- *Evaluation : il apparaît ainsi que les détenus disposent d'un moyen leur permettant d'attaquer des sanctions disciplinaires imposées par les adjudicators indépendants.*

(b) *Voies de recours contre les sanctions imposées par les directeurs d'établissement, notamment les mesures d'isolement* : Le règlement pénitentiaire a été révisé et republié en tant que document PSO 2000. Il est entré en vigueur le 23/01/2006. Il rend obligatoire dans chaque prison la mise en place d'un système accéléré pour les demandes urgentes de contrôles des adjudications qui ont été conduites par les directeurs de l'établissement, par exemple dans le cas où le détenu est en train de purger sa peine ou sur le point d'être libéré. Le document PSO 2000 prévoit que dans de telles situations, il peut s'avérer nécessaire d'envoyer les documents de l'adjudication par fax à l'entité qui traite les demandes de contrôles.

Tout détenu qui s'est vu infliger une peine d'isolement peut adresser une plainte au directeur de l'établissement. Cette plainte sera envoyée au *Briefing and Casework Unit* dans le *Prison Service HQ* pour que l'administrateur responsable pour le secteur puisse confirmer ou non la peine ou bien imposer une peine plus légère. Si le détenu n'est pas satisfait, il peut adresser une plainte au Médiateur des Prisons et du service de la Probation qui peut faire une recommandation au Directeur Général du Service de Prison. Cette recommandation est en général acceptée, mais elle ne lie pas le service de prison et pourrait être rejetée dans de rares cas. En outre, le Médiateur des Prisons et du service de la Probation est désormais compétent pour contrôler les procédures disciplinaires ainsi que le bien-fondé des décisions prises dans ce cadre (bien qu'il ne soit pas habilité à substituer sa propre décision à celle prise dans le cadre de la procédure elle-même). Si le Médiateur estime qu'une plainte est bien fondée, le Service pénitentiaire peut annuler la décision disciplinaire.

- *Des informations sont attendues sur le laps de temps entre la soumission de la plainte d'un détenu et la prise de décision par l'administrateur responsable.*

Certaines questions en suspens à l'égard ces mesures seront clarifiées bilatéralement.

3) Violation de l'article 13 (recours suite au suicide d'un prisonnier) : des questions similaires sont en cours d'examen dans le cadre de l'affaire Edwards (arrêt du 14/03/2002) (rubrique 4.2).

- *Des informations fournies par les autorités du Royaume-Uni sont en cours d'évaluation.*

Les Délégués décident de reprendre l'examen de ce point lors de la 1020e réunion (4-6 mars 2008) (DH), à la lumière des informations fournies sur les mesures générales.

46477/99 Edwards Paul and Audrey, judgment of 14/03/02, final on 14/06/02

The case concerns a breach of the positive obligation imposed on the national authorities to protect the life of the applicants' son, who was killed while in custody by another detainee considered dangerous, who shared the same cell (November 1994). The failure of the agencies involved in the case (medical profession, police, prosecution and court) to pass on information about the second detainee to the prison authorities and the inadequate nature of the screening process on his arrival disclosed a breach of the state's positive obligation to protect the life of the applicants' son (violation of Article 2).

The case also concerns the ineffectiveness of the inquiry into the death of the applicants' son as it was not possible to oblige prison staff to give evidence and because the applicants were not sufficiently associated with the investigation procedure (violation of Article 2). Finally, it concerns the lack of an effective remedy in this respect (violation of Article 13).

Individual measures: The United Kingdom authorities have informed the Committee that the Prison Service has conducted a further investigation looking into the specific issues that still concerned the applicants. The terms of reference of the investigation, including 35 questions, were agreed with the applicants, who were also involved in its progress. The investigation was carried out by a senior governor, who reported to the applicants and the commissioning authorities. All current Prison Service employees who were asked to be interviewed agreed to do so.

All documentation within the control of the Prison Service was made available to the applicants at its conclusion and they attended a meeting with the investigator. A meeting with members of staff who could give first-hand evidence relating to three outstanding issues was organised and a follow-up meeting planned focusing on mentally ill offenders generally.

The applicants indicated in October 2004 that three important issues remained outstanding following the

Prison Service inquiry, which in their view had to be clarified to ensure accountability within the Prison Service and to prevent recurrences in future. They further noted that several key witnesses were not interviewed and that they had not been given an opportunity to cross-examine all relevant witnesses in detail, particularly as they did not meet all the prison officers involved and were not accompanied by a legal representative at the meeting. As a result, the Prison Service inquiry had in their view failed to resolve the two key faults identified in the original inquiry criticised by the Court in its judgment.

On 07/12/2004 the United Kingdom authorities indicated that the Prison Service investigation was not intended to meet the Article 2 requirements on its own but rather to fill the two specific gaps in the previous inquiry identified by European Court. They emphasised that the two prison officers who had declined to attend the earlier inquiry had willingly given oral evidence in the Prison Service investigation, that interview transcripts were made available to the applicants and that the latter had met and questioned directly the one officer whom the European Court had considered might have potentially significant evidence. The applicants had not only listed the questions that formed the terms of reference for the Prison Service investigation, but there had been a dialogue with the applicants and reports on progress throughout the investigation, including meetings, at one of which the applicants had met and questioned face-to-face four staff members who had had key roles. Accordingly, this investigation had in the authorities' view remedied the two problems the Court had identified in the original inquiry, which were due to the lack of power to compel witnesses at that inquiry and to the private character of the proceedings, from which the applicants had been excluded save when they were giving evidence.

In May 2005, the applicants reiterated their criticisms, mentioned above, of the Prison Service Inquiry.

• *Bilateral contacts are under way concerning this matter.*

General measures: The United Kingdom authorities have informed the Committee that the judgment of the European Court was disseminated to all the authorities concerned and published in the European Human Rights Reports at (2002) 35 EHRR 487.

1) Substantive violation of Article 2: In their letter of 07/12/2004, the United Kingdom authorities referred to, and in their letter of 23/05/2005, provided clarifications on a series of measures taken to prevent similar deaths in future, in particular by improving the capacity of the relevant agencies to identify prisoners at risk and improving communication between agencies.

These measures include:

- the Prisoner Escort Record, introduced in 2000; the new Suicide/Self-Harm Warning Form used throughout the prison estate since 12/01/2004;
- a pilot study in early 2004 on police use of a variation of this form, leading to the adoption of the system by the police force participating in the pilot study and consideration of wider use of the form by other forces;
- consideration being given on whether to use the Police National Computer to enable the police to identify persons who were a risk to themselves during earlier periods of detention: there are, however, serious concerns about information security and data protection;
- measures providing that the details of the at-risk prisoners are shared with the Probation Service/Youth Offending Team, if appropriate;
- the development of a new reception screening process showing improved detection rates for serious and immediate health problems;
- the establishment of the national use in July 2002 of a cell-sharing risk assessment that must be completed for every new prisoner on the first night of reception before allocation to a cell and the subsequent review of that assessment taking into account murders at Leeds and Manchester prisons, as well as the proceedings in the Mubarek Inquiry;
- a violence reduction strategy launched in May 2004.

Full details of these measures, as well as further information with respect to mental health in prisons, are available to interested delegations from the Secretariat.

• *Further information provided by the United Kingdom authorities:* The government is satisfied with the "Cell-Sharing Risk Assessment system" (CSRA) in place. They noted that the CSRA is an integral part of the "Violence Reduction Strategy" (VRS), which is currently being reviewed.

There is no plan to amend the CSRA process extensively.

However, following the recommendations made in the Zahid Mubarek Inquiry Report (published on 30/06/2006), it is proposed that it is amended to clarify/re-emphasise certain aspects of the process, including:

- to make it mandatory for prisoners who arrive on a wing without a copy of the CSRA form to be placed in a

single cell until the form is found or a new one completed;

- to remind staff that the CSRA review form must be used for reassessing any prisoner if there is a significant event that triggers concern;
- to require the register of prisoners designated as high- and medium-risk; and
- to ensure that every establishment has a violence reduction strategy in place, which makes clear to all staff their individual responsibilities in reducing violence and which must be robustly monitored and evaluated to measure progress, including using serious assaults as a baseline.

• *Additional information is awaited on whether the government will be taking any further measures in light of the Mubarek findings and recommendations relating to the prisoner escort record, reception screening process and flow of information.*

2) Procedural violation of Article 2 and the violation of Article 13:

• *Information provided by the authorities:*

a) *The Crown Prosecution Service:* The authorities referred to a July 2003 report of the Attorney General on the role and practices of the Crown Prosecution Service (CPS) in cases arising from deaths in custody. The United Kingdom authorities have stated that some of the measures announced in July 2003 to improve the CPS's handling of deaths in custody are now in place and others are under way.

b) *the Prisons and Probation Ombudsman:* On 27/09/2004, the United Kingdom authorities indicated that responsibility for investigations into deaths in prison custody had been transferred on 01/04/2004 from the Prison Service to the Prisons and Probation Ombudsman (PPO). However, the PPO focuses mainly on bereaved families, aiming to provide improved service for them throughout the investigation. On 07/12/2004 the authorities indicated that this transfer had been effected on an administrative basis only. Until a statutory scheme is set up, the PPO will not have power to compel witnesses.

c) *Reform of the Coroner System:* The United Kingdom has indicated that the Coroner's inquest was the main vehicle by which the state meets its Article 2 obligations in such cases.

The United Kingdom authorities referred to the report of June 2003, "Death Certification and Investigation in England, Wales and Northern Ireland - The Report of a Fundamental Review 2003", which identified a number of weaknesses in the current coroner system (including the need for a more clearly defined and extensive role for the coroner, better training for coroners and their officers and a clearer and more involved role for the bereaved).

The draft Coroner Reform Bill was published on 12/06/2006.

Major reforms relevant to this case include:

- The duty to investigate a death where the deceased was in prison or otherwise in custody (Part I, clause 1).
- Where it is necessary to avoid a breach of any Convention rights within the meaning of the HRA 1998, the purpose of the investigation will be extended to ascertaining in what circumstances the deceased came by his death (Part I, clause 10).
- A Charter for Bereaved People setting out the rights of bereaved people in relation to coronial investigations will be prepared (a draft was attached to the draft Bill).
- A class of "interested persons" will have a right to appeal a decision made by a coroner in connection with the investigation (Part IV, clause 60 and Part V, clause 76);
- Coroners will be given powers to obtain information to help their investigations, including the power to summons witnesses to inquests and compel the production of evidence for the purpose of the investigation (Part III, clause 42).

The House of Commons Constitutional Affairs Committee issued its report on the draft Bill on 01/08/2006. It acknowledged that government had introduced some sensible reforms with respect to the death investigation procedure in Parts I and III of the draft Bill. It welcomed the government's draft Charter for Bereaved People, but noted that raising the expectations of the bereaved may lead to severe disappointment in the event of inadequate funding for the reform of the coronial system. Although accepting the right of appeal for those close to the bereaved as a valuable addition, it recommended that the class of "interested persons" be restricted and limits placed on the decisions of the coroner which are subject to appeal.

The government response to this report was published on 07/11/2006. The government response to the wider public consultation was published on 27/02/2007. No changes are planned to the draft Bill to limit in any significant way the proposed new rights of next-of-kin to access to involvement in the coroner's process, including the right of appeal against a coroner's decisions, in cases where Article 2 is engaged. Minor changes, to clarify the appeals process, have been made which would affect family members who are not next of kin but who have an interest in the case.

The Bill will be introduced in the UK Parliament as soon as time allows, perhaps in the parliamentary session commencing in November 2007.

- *Information is awaited: on the progress made in the reforms mentioned above.*
- *Information received from civil society:* It should be noted that on 05/07/2006 an information document relating to this case, submitted by the NGO Prison Advice Service, which also represents the applicants, was placed on the Committee of Ministers' internet site (http://www.coe.int/T/CM/WCD/humanrights_en.asp#), in accordance with Rule 9.2.

- *Information provided by the authorities of the United Kingdom is currently under assessment.*

The Deputies decided to resume consideration of this item at their 1020th meeting (4-6 March 2008) (DH), in the light of further information provided concerning general measures.

46477/99 Edwards Paul et Audrey, arrêt du 14/03/02, définitif le 14/06/02

L'affaire concerne le manquement à l'obligation positive imposée aux autorités nationales de protéger la vie du fils des requérants, tué lors de sa détention provisoire par un autre détenu partageant sa cellule et considéré comme dangereux (novembre 1994). Le fait que les instances impliquées (la profession médicale, la police, le procureur, le tribunal) aient omis de transmettre aux autorités pénitentiaires des informations concernant le deuxième détenu, ainsi que le caractère insuffisant de l'évaluation de ce dernier lors de son arrivée en prison révèlent une violation de l'obligation positive qui incombait à l'Etat de protéger la vie du fils des requérants (violation de l'article 2).

L'affaire concerne également l'absence d'efficacité de l'enquête sur la mort du fils des requérants en raison de l'impossibilité de contraindre le personnel pénitentiaire à témoigner et de l'association insuffisante des requérants à la procédure d'enquête (violation de l'article 2). Enfin, elle concerne le manque de recours effectif à cet égard (violation de l'article 13).

Mesures de caractère individuel : Les autorités du Royaume-Uni ont informé le Comité des Ministres de ce que les services pénitentiaires avaient mené une enquête relative aux questions spécifiques qui préoccupaient encore les requérants. La portée de l'enquête, comprenant 35 questions, a été convenue avec les requérants qui ont également été associés à son déroulement. C'est un agent hautement gradé (avec rang de directeur d'établissement) qui a mené l'enquête et rendu son rapport, aussi bien aux requérants qu'aux autorités qui avaient fait procéder à l'enquête. L'ensemble du personnel des services pénitentiaires qui a été sollicité, a consenti à témoigner.

Tous les documents détenus par le service pénitentiaire ont été mis à la disposition des requérants une fois l'enquête terminée et ces derniers ont participé à une réunion avec l'enquêteur. Une réunion s'est tenue avec des agents ayant été témoins directs des faits relatifs à trois questions restantes et une autre réunion a été prévue, concernant plus généralement des délinquants atteints de maladies mentales.

Les requérants ont indiqué en octobre 2004 que trois questions restaient à résoudre, suite à l'enquête menée par les services pénitentiaires, afin d'établir les responsabilités au sein des services pénitentiaires et de prévenir de nouvelles violations. Ils ont également souligné, d'une part, que plusieurs témoins n'avaient pas été entendus lors de cette enquête, et d'autre part qu'ils n'avaient pas été confrontés à certains témoins, vu notamment qu'ils n'avaient pas bénéficié de l'assistance d'un avocat lors de la rencontre et n'avaient pas rencontré tous les agents concernés. En conséquence, l'enquête menée par les services pénitentiaires n'avait pas, selon eux, résolu les deux principaux manquements identifiés par la Cour européenne à l'égard de la première enquête.

Le 07/12/2004, les autorités du Royaume-Uni ont indiqué que l'enquête menée par les services pénitentiaires n'était pas censée remplir à elle seule les obligations découlant de l'article 2 mais visait à remédier aux deux défauts identifiés par la Cour en ce qui concernait la première enquête. Elles ont souligné à cet égard que les deux agents qui avaient refusé de comparaître lors de la première enquête avaient témoigné lors de la deuxième enquête. Les requérants avaient pu consulter des procès-verbaux d'entretiens ; ils avaient en outre rencontré et interrogé directement l'agent des services pénitentiaire dont le témoignage, selon la Cour, aurait pu se révéler important. Non seulement les requérants avaient défini les questions qui avaient servi de mandat à la deuxième enquête mais un dialogue avait eu lieu avec les requérants. Dans ce cadre, des rapports d'étape leur ont été transmis et des réunions ont été organisées. Lors de l'une de ces réunions, les requérants ont pu rencontrer et interroger directement quatre agents qui avaient joué des rôles clés. Par

conséquent, les autorités estimaient que l'enquête des services pénitentiaires avait remédié aux deux problèmes identifiés par la Cour par rapport à la première enquête, à savoir à l'absence de pouvoir de contraindre les témoins à comparaître et le caractère non public de la procédure. Les requérants avaient été exclus de cette procédure sauf lorsqu'ils avaient été amenés à témoigner.

En mai 2005, les requérants ont réitéré les critiques qu'ils avaient déjà formulés à l'égard de l'enquête.

• *Des contacts bilatéraux sont en cours à cet égard.*

Mesures de caractère général : Les autorités du Royaume-Uni ont informé le Comité de ce que l'arrêt de la Cour européenne avait été diffusé à toutes les autorités concernées et qu'en outre il avait été publié dans les *European Human Rights Reports* sous la référence (2002) 35 EHRR 487.

1) Violation matérielle de l'article 2 : Dans leur lettre du 07/12/2004, les autorités du Royaume-Uni se sont référées à, et dans leur lettre du 23/05/2005 ont fourni des clarifications sur, une série de mesures prises visant à prévenir de nouveaux décès similaires, notamment en améliorant la capacité des autorités concernées à identifier les détenus à risque et en améliorant la communication entre ces autorités.

Ces mesures prévoient :

- les Rapports d'escorte de détenus, introduits en 2000 ; le nouveau Formulaire d'avertissement de risques de suicide ou d'automutilation, utilisé par toutes les autorités pénitentiaires depuis le 12/01/2004 ;
- une étude pilote début 2004 sur l'emploi par la police d'une variante de ce formulaire et ayant conduit à l'adoption de ce système par les forces de police participant à cette étude, et à une réflexion sur une éventuelle utilisation plus large par les autres forces de police ;
- l'examen de la question d'utiliser le Réseau informatique national de la police afin de permettre à la police d'identifier les personnes qui présentaient un danger pour elles-mêmes au début de leur détention, ceci soulève néanmoins des problèmes sérieux en matière de sécurité des informations et de protection des données ;
- des mesures prévoient que les informations sur les détenus présentant des risques soient partagées avec le service de probation / la cellule sur les mineurs délinquants si nécessaire ;
- le développement d'un nouveau processus d'évaluation dès l'arrivée des détenus sur leur lieu de détention, ce qui a permis de déceler davantage de problèmes sanitaires sérieux ou immédiats ;
- la mise en place au niveau national en juin 2002 d'une évaluation des risques liés au partage d'une même cellule, cette évaluation doit être complétée pour chaque prisonnier dès la première nuit de leur arrivée et avant leur placement dans une cellule précise et se poursuivre par la suite en prenant en compte les meurtres dans les prisons de Leeds et Manchester, ainsi que la procédure suivie dans l'enquête sur l'affaire Mubarek ;
- une stratégie de réduction de la violence lancée en mai 2004.

Le Secrétariat tient à la disposition des délégations intéressées le détail de ces mesures, ainsi que de plus amples informations sur la santé mentale dans le système pénitentiaire.

• *Autres informations fournies par les autorités du Royaume-Uni* : Le gouvernement est satisfait du système en place concernant l'évaluation des risques liés au partage d'une même cellule (ERPC). Il note que l'ERPC fait partie intégrale de la stratégie pour la réduction de la violence (SRV), qui est soumise à une révision. Il n'est pas envisagé de modifier substantiellement le processus de l'ERPC.

Cependant, suite aux recommandations contenues au rapport d'enquête dans l'affaire Mubarek (publié le 30/06/2006), il est proposé de modifier l'ERPC pour clarifier/re-souligner quelques aspects du processus, notamment pour :

- que chaque détenu qui arrive dans une aile pénitentiaire sans copie du formulaire ERPC soit placé obligatoirement dans une cellule individuelle jusqu'à ce que le formulaire soit trouvé ou qu'un autre soit rempli ;
- rappeler aux agents que le formulaire ERPC doit être utilisé pour la réévaluation d'un détenu si un événement significatif causant des problèmes intervient ;
- rendre obligatoire la tenue d'un registre des détenus qui sont désignés comme détenus présentant des risques élevés ou moyens ; et
- assurer que chaque établissement ait une stratégie de réduction de la violence clarifiant les responsabilités individuelles de chaque agent en vue de réduire la violence : cette stratégie doit faire l'objet d'un contrôle et d'une évaluation stricte pour mesurer les progrès, y compris les voies de fait graves.

• *Des informations complémentaires sont attendues sur la question de savoir si le Gouvernement a l'intention d'adopter d'autres mesures à la lumière des constats et recommandations Mubarek sur les rapports d'escorte de détenus, le processus d'évaluation dès l'arrivée des détenus sur leur lieu de détention et le flux*

d'informations.

2) Violation procédurale de l'article 2 et violation de l'article 13 :

• Informations fournies par les autorités :

a) *le Crown Prosecution Service (le CPS : « les procureurs »)* : Les autorités ont fait référence à un rapport de juillet 2003 de l'*Attorney General* sur le rôle et les pratiques des procureurs (le CPS) dans les affaires de décès de détenus. Les autorités ont indiqué que certaines des mesures annoncées en juillet visant à améliorer le traitement par le CPS de cas de décès de détenus sont déjà en place et d'autres sont en cours.

b) *le médiateur pour les prisons et pour la libération conditionnelle* : Le 27/09/2004, les autorités du Royaume-Uni ont indiqué que la compétence en matière d'enquête sur les décès de détenus avait été transférée des services pénitentiaires au médiateur pour les prisons et pour la libération conditionnelle (PPO) depuis le 01/04/2004. Toutefois, celui-ci est chargé principalement de l'assistance aux familles pendant l'enquête. Le 07/12/2004, les autorités ont indiqué que ce transfert avait été effectué uniquement sur une base administrative. Tant que le transfert n'aura pas été effectué sur une base législative, le PPO ne sera pas compétent pour contraindre les intéressés à témoigner.

c) *la réforme du système des Coroners* : Le Royaume-Uni a indiqué que l'enquête judiciaire du *Coroner* demeurerait le principal moyen pour l'Etat de répondre aux exigences de l'article 2 dans de tels cas. Les autorités du Royaume-Uni se sont référées au rapport de juin 2003, « La Certification des décès et les enquêtes sur les décès en Angleterre, au Pays de Galles et en Irlande du Nord - le Rapport d'une étude détaillée, 2003 » qui a identifié certains points faibles dans le système actuellement en vigueur (y compris la nécessité de mieux définir et d'élargir le rôle du *Coroner*, de mieux former les coroners et leurs assistants et d'impliquer davantage et plus clairement les familles des disparus).

Le *draft Coroner Reform Bill* (avant projet de loi réformant le système des *Coroners*) a été publié le 12/06/2006.

Les amendements principaux concernant cette affaire comprennent :

- le devoir d'enquêter sur un décès lorsque le défunt était détenu en prison ou en garde à vue (partie I, l'article I).
- le cas échéant, afin d'éviter une violation des droits écoulant de la Convention dans le sens du *Human Right Act 1998*, l'objet de l'enquête sera étendu à l'établissement des circonstances dans lesquelles le défunt a trouvé le mort (partie I, article 10).
- Une charte pour les personnes endeuillées indiquant les droits de ces personnes dans le processus d'examen et d'enquête par un *coroner* sera élaboré (un projet de la charte est annexé au projet de loi).
- une catégorie de « personnes ayant droit » aura le droit de former un recours à l'encontre d'une décision du *coroner* dans le cadre de l'enquête (partie IV, article 60 et partie V, article 42).
- les *coroners* se verront octroyer des pouvoirs en vue d'obtenir des informations pertinentes pour les enquêtes, y compris le pouvoir de convoquer des témoins et de contraindre la production d'éléments de preuves dans le cadre de leurs enquêtes (partie III, article 42).

Le 01/08/2006, la *House of Commons Constitutional Affairs Committee* (commission parlementaire sur les affaires constitutionnelles) a émis son rapport sur l'avant projet du loi. Elle a reconnu que le Gouvernement avait introduit certaines réformes raisonnables concernant le processus d'examen et d'enquête dans les parties I et III de l'avant projet du loi. Elle s'est félicitée du projet de charte pour les personnes endeuillées mais elle a indiqué que le fait d'encourager les attentes des endeuillés risquait d'aboutir à grandes déceptions si le financement de la réforme du système de *coroners* s'avérait insuffisant. Tout en reconnaissant utile le droit pour les proches de personnes décédées de former un recours contre une décision prise par un *coroner*, elle a recommandé de restreindre la catégorie de « personnes ayant droit » et de limiter les décisions des *coroners* susceptibles de recours.

La réponse du Gouvernement à ce rapport a été publiée le 07/11/2006. La réponse du Gouvernement à la consultation publique élargie a été publiée le 27/02/2007. Aucune modification au projet de loi n'est envisagée, pour limiter, d'une manière significative, les nouveaux droits proposés du plus proche parent, y compris de former un recours contre une décision prise par un *coroner*, dans le cas où l'article 2 s'applique. Des modifications mineures ont été faites pour clarifier la procédure de recours, elles affecteront les membres de la famille qui ne sont pas les plus proches parents mais les « personnes ayant droit » dans l'affaire. Le projet de loi sera introduit au Parlement dès que possible, peut être lors de la session parlementaire de novembre 2007.

• Des informations sont attendues sur l'état d'avancement de toutes ces réformes.

• *Informations reçues de la société civile* : Il convient de remarquer que le 05/07/2006 un document d'information relatif à cette affaire, transmis par l'ONG *Prison Advice Service* qui est également le

représentant des requérants, a été placé sur le site Internet du Comité des Ministres : (http://www.coe.int/T/CM/WCD/humanrights_fr.asp#), conformément à la Règle 9.2.

- *Des informations fournies par les autorités du Royaume-Uni sont en cours d'évaluation.*

Les Délégués décident de reprendre l'examen de cette affaire lors de leur 1020e réunion (4-6 mars 2008) (DH), à la lumière des informations fournies sur les mesures générales

74025/01 Hirst No. 2, judgment of 06/10/2005 - Grand Chamber

The case concerns the fact that the applicant, who was serving a prison sentence following a criminal conviction, had been barred from voting (violation of Article 3 of Protocol No. 1).

The European Court noted in particular that the ban imposed by the Representation of the People Act 1983 applied automatically to convicted prisoners irrespective of the length of their sentence, of the nature or gravity of their offence or of their individual circumstances. The Court concluded that such a general restriction on a vitally important right had to be seen as falling outside the wide margin of appreciation allowed to contracting states in this field, and thus incompatible with the Convention.

Regarding the existence or not of any consensus among contracting states on the subject, the Court noted that there remained a minority of states in which a blanket restriction on the right of convicted prisoners to vote was imposed or in which there was no provision allowing prisoners to vote.

Individual measures: On 25/05/2004, the applicant was released from prison on licence. He may therefore vote.

General measures:

1) The Action Plan: On 07/04/2006, the United Kingdom authorities supplied an action plan for the execution of this case. The UK authorities committed themselves to undertaking consultation to determine the measures required to implement the judgment (written ministerial declaration of 02/02/2006). A consultation paper setting out the principles, context and options should have been distributed and responses to that paper should be collected by September 2006. Between September 2006 and February 2007, analysis of those responses should take place, and if appropriate, further consultation should take place and the drafting of a second document containing the preferred option and detailed implementation issues. Further analysis should then take place, and if appropriate, the drafting and publication of another document might take place between March and June 2007. If legislation is chosen as the method of executing the judgment, then the drafting of legislation will commence at that time. Draft legislation would then be introduced from October 2007 onwards, its timing being subject to parliamentary business.

a) The First Consultation Paper: The consultation paper on "Voting Rights of Convicted Prisoners Detained within the United Kingdom" was published on 01/12/2006. It sets out, *inter alia*, a summary of the European Court's judgment, the relevant international documents, the practice of the Council of Europe member states and the proposals that the government believes merit careful consideration:

- i) retaining the ban (the Consultation Paper notes that this is the preference of some people and the government but recalls the European court's finding that retaining a blanket ban falls outside the margin of appreciation of contracting states; however, comments are invited on it);
- ii) enfranchising prisoners serving less than a specified term;
- iii) allowing those responsible for sentencing to decide; and
- iv) enfranchising all tariff-expired life sentence prisoners.

The paper does not set out full enfranchisement as a realistic option, as the government is opposed to it. Proposals were also made specifically concerning prisoners found guilty of election offences and convicted offenders and non-offenders detained in mental hospitals.

b) Information from civil society: It should be noted that on 03/04/2007, the Committee of Ministers received a communication from a non-governmental organisation, the AIRE Centre, under Rule 9. That communication notes that despite the government's indication that it would engage in a proper debate, it states in the Consultation Paper that it remains wholly opposed to full enfranchisement. Although the Consultation Paper offers the option of retaining the blanket ban (and welcomed receiving the views of those who agree with this position), it excludes from consideration the possible option of abolishing disenfranchisement of prisoners

altogether.

c) *The response of the UK authorities:* The United Kingdom government recalls that the Consultation Paper did state that views on total disenfranchisement were welcome but nonetheless made it clear, as noted above, that retaining the total ban is outside the margin of appreciation given by the Convention, and is therefore not an actual proposal. When expressing its belief that an offence serious enough to warrant a term in prison should entail a loss of voting rights while in prison, the government was simply repeating what its position was prior to and throughout the Court proceedings in this case. However, government recognises its obligation to comply with the judgment and has set out a range of options to achieve this. The United Kingdom government does not interpret the judgment as creating an obligation to enfranchise all prisoners, and has indicated its opposition to such an option, which is why it is omitted from the list of possible options for change in the consultation document. The government indicates that to amend UK law will require primary legislation, and that proposals and resulting draft legislation would be laid before, and thoroughly debated in, both Houses of Parliament.

2) The revised Action Plan: A revised Action Plan has been furnished, which includes a revised timetable. If a second consultation period is required, it would take place from July to September 2007. If legislation is chosen as the method of executing the judgment, the introduction of draft legislation would take place from May 2008 onwards, with its timing being subject to parliamentary business. The first stage of consultation ended on 07/03/2007, and analysis of the responses is under way. There has been no slippage from the revised plan.

On 25/10/2007, the authorities of the United Kingdom indicated that the government was still considering the responses to the Phase 1 Consultation paper.

• *Additional information awaited:* Information is required on a regular basis on the progress made in the consultation process and the follow-up to that process.

The Deputies decided to resume consideration of this item at their 1020th meeting (4-6 March 2008) (DH), in the light of further information to be provided on general measures.

74025/01 Hirst n° 2, arrêt du 06/10/2005 - Grande Chambre

L'affaire concerne le fait que le requérant avait été privé de son droit de voter en raison de sa condamnation à une peine de réclusion criminelle (violation de l'article 3 du Protocole n°1).

La Cour européenne a relevé notamment que cette interdiction, imposée par la loi de 1983 sur la représentation du peuple, s'applique automatiquement aux détenus condamnés quelle que soit la durée de leur peine et indépendamment de la nature ou de la gravité de l'infraction commise ou de leur situation personnelle. La Cour a conclu qu'une telle restriction générale à l'exercice d'un droit d'une importance cruciale outrepassait la grande marge d'appréciation accordée aux Etats contractants en la matière et était incompatible avec la Convention.

Quant à l'existence ou non d'un consensus au sein des Etats contractants sur cette question, la Cour a noté qu'à ce jour seule une minorité d'Etats retirait totalement le droit de vote aux détenus condamnés ou ne prévoyait aucune disposition pour permettre aux détenus de voter.

Mesures de caractère individuel : Le 25/05/2004 le requérant a été libéré sous condition. Donc, il a le droit de vote.

Mesures de caractère général :

1) Plan d'action : Le 07/04/2006, les autorités britanniques ont fourni un plan d'action pour l'exécution de cette affaire. Les autorités se sont engagées à mener des consultations afin de déterminer les mesures requises (déclaration ministérielle écrite du 02/02/2006). Un document de consultation contenant les principes en cause, le contexte et les différentes options à étudier sera diffusé à différents interlocuteurs dont les commentaires devraient être recueillis d'ici septembre 2006. Entre septembre 2006 et février 2007, il est prévu d'analyser les réponses apportées à ce document, de mener si nécessaire des consultations complémentaires et de rédiger un second document présentant l'option préférée et le détail des questions liées à sa mise en œuvre. Si cela semble approprié, une analyse complémentaire et la publication d'un nouveau document pourrait être menées entre mars et juin 2007. Si des mesures législatives étaient retenues, la rédaction des dispositions aurait lieu à ce moment-là et la nouvelle législation devrait être introduite en octobre 2007, sous réserve des impératifs liés au calendrier et aux travaux parlementaires.

a) *Le premier document de consultation* : Le document de consultation sur « le droit de vote des condamnés détenus au Royaume-Uni » a été publié le 01/12/2006. Ce document contient, *inter alia*, un résumé de l'arrêt de la Cour européenne, les documents internationaux pertinents, la pratique des Etats membres du Conseil de l'Europe et les propositions qui selon le Gouvernement, méritent une attention particulière:

i) le maintien de l'interdiction (le document de consultation relève que c'est l'avis de quelques personnes et du Gouvernement, mais rappelle le constat de la Cour européenne selon lequel le maintien d'une telle interdiction dépasse la marge d'appréciation des Etats ; cependant, des commentaires sont attendus à cet égard) ;

ii) l'octroi du droit de vote à tout détenu purgeant une peine inférieure à une durée spécifiée ;

iii) reconnaître au juge le pouvoir de statuer sur la question ; et

iv) l'octroi du droit de vote à tout détenu condamné à vie qui a purgé la partie punitive de sa peine (« *tariff-expired life sentence prisoners* »).

Le document de consultation ne présente pas l'octroi du droit de vote à tout détenu comme une option réaliste du fait que le Gouvernement y est opposé. Des propositions ont été faites spécifiquement pour des détenus condamnés pour des infractions électorales ainsi que pour des personnes condamnées ou non et détenues dans des hôpitaux psychiatriques.

b) *Informations fournies par la société civile* : Il convient de noter que le 03/04/2007, le Comité des Ministres a reçu une communication d'une organisation non-gouvernementale, « *AIRE Centre* », en vertu de la Règle n° 9. Cette communication indique que bien que le Gouvernement ait indiqué qu'il s'engagerait dans un débat constructif, il a précisé dans son document de consultation qu'il demeurerait complètement opposé à l'octroi du droit de vote à tout détenu. Bien que le document de consultation propose l'option du maintien de la restriction générale (et se réjouisse de prendre connaissance des avis des personnes partageant cette position), ce document exclue toute considération de l'éventuelle option de l'octroi du droit de vote à tout détenu.

c) *La réponse des autorités du Royaume-Uni* : Le gouvernement du Royaume-Uni rappelle que bien que le document de consultation indique que les avis sur le maintien de la restriction générale soient les bienvenus, il est clair, tel que mentionné ci-dessus, que le maintien de la restriction générale dépasse la marge d'appréciation octroyée par la Convention, et pour cette raison, n'est pas une proposition concrète. En exprimant l'avis selon lequel une infraction suffisamment grave pour mériter une peine de prison avec une période punitive devrait également impliquer une perte du droit de vote pendant la détention, le Gouvernement a simplement réitéré sa position avant et après la procédure devant la Cour. Cependant, le Gouvernement reconnaît son obligation de se conformer à l'arrêt et à cette fin, il a proposé différentes options. Le gouvernement du Royaume-Uni n'interprète pas l'arrêt de la Cour comme impliquant un droit de vote à tout détenu, position pour laquelle il a déjà indiqué son opposition, c'est pourquoi elle ne figure pas sur la liste des options de changements éventuels dans le document de consultation. Le gouvernement a indiqué qu'une loi-cadre sera nécessaire pour amender la législation du Royaume-Uni, et que des propositions et un projet de loi seront présentés, et sérieusement débattus au sein des deux chambres du Parlement.

2) Plan d'action modifié : Un plan d'action modifié qui comprend un calendrier révisé, a été transmis. S'il semble nécessaire de mener des consultations supplémentaires, ces consultations pourraient avoir lieu entre juillet et septembre 2007. Si des mesures législatives en tant que mesures d'exécution de l'arrêt étaient retenues, le projet de législation serait introduit dès mai 2008, sous réserve des impératifs liés au calendrier et aux travaux parlementaires.

La première phase de consultation s'est achevée le 07/03/2007 et une évaluation des réponses reçues est en cours. Il n'y a eu aucun retard par rapport au plan d'action modifié.

Le 25/10/2007, les autorités du Royaume-Uni ont indiqué que le gouvernement était toujours en train d'examiner les réponses fournies au document de consultation dans le cadre de la première phase.

• *Informations complémentaires attendues* : des informations régulières sont requises sur l'état d'avancement de ce processus de consultation et sur les suites qui y seront données.

Les Délégués décident de reprendre l'examen de cette affaire lors de leur 1020e réunion (4-6 mars 2008) (DH), à la lumière d'informations à fournir sur les mesures générales.

Actions of security forces / Actions des forces de sécurité

28883/95 McKerr, judgment of 04/05/01, final on 04/08/01
 37715/97 Shanaghan, judgment of 04/05/01, final on 04/08/01
 24746/94 Hugh Jordan, judgment of 04/05/01, final on 04/08/01
 30054/96 Kelly and others, judgment of 04/05/01, final on 04/08/01
 43290/98 McShane, judgment of 28/05/02, final on 28/08/02
 29178/95 Finucane, judgment of 01/07/03, final on 01/10/03

Interim Resolutions ResDH(2005)20 and CM/ResDH(2007)73

CM/Inf/DH(2006)4 revised 2 and CM/Inf/DH(2006)4 Addendum revised 3

These cases concern the death of applicants' next-of-kin during police detention or security forces operations or in circumstances giving rise to suspicions of collusion of such forces.

In this respect, the Court found various combinations of the following shortcomings in the proceedings for investigating deaths giving rise to possible violations of Convention rights (violations of Article 2): lack of independence of the investigating police officers from security forces/police officers involved in the events; lack of public scrutiny and information to the victims' families concerning the reasons for decisions not to prosecute; the inquest procedure did not allow for any verdict or findings which could play an effective role in securing a prosecution in respect of any criminal offence which might have been disclosed; the soldiers / police officers who shot the deceased could not be required to attend the inquest as witnesses; the non-disclosure of witness statements prior to the witnesses' appearance at the inquest prejudiced the ability of the applicants to participate in the inquest and contributed to long adjournments in the proceedings; the inquest proceedings did not commence promptly and were not pursued with reasonable expedition.

The McShane case also concerns the finding by the Court of a failure by the respondent state to comply with its obligations under Article 34, in that the police had - albeit unsuccessfully - brought disciplinary proceedings against the solicitor who represented the applicant in national proceedings for having disclosed certain witness statements to the applicant's legal representatives before the European Court.

Individual measures: The United Kingdom authorities have underlined that they view their obligations in these cases as arising out of Article 46 rather than Article 2. The United Kingdom authorities submitted that this position is consistent with the judgment of the Court itself in paragraph 89 of the Finucane case, when the Court declined to indicate that a fresh investigation should be held and stated that "it rather falls to the Committee of Ministers acting under Article 46 of the Convention to address the issues as to what may be required in practical terms by way of compliance in each case".

The Committee of Ministers' position is reflected in Interim Resolution ResDH(2005)20 of 08/02/2005 and Interim Resolution CM/ResDH(2007)73 of 06/06/2007 recalling:

- "the respondent state's obligation under the Convention to conduct an investigation that is effective "in the sense that it is capable of leading to a determination of whether the force used in such cases was or was not justified in the circumstances and to the identification and punishment of those responsible"; and
- the Committee's consistent position that there is a continuing obligation to conduct such investigations inasmuch as procedural violations of Article 2 were found in these cases.

The Committee therefore, in the second Interim Resolution, urged the authorities to take without further delay all necessary investigative steps in these cases in order to achieve concrete and visible progress and invited the government to keep the Committee regularly informed thereof.

• **Measures adopted and outstanding questions:** For the most recent extensive description of the situation in each case, see Interim Resolution CM/ResDH(2007)73, in particular Appendix II. Summarising, the current situation in each particular case is as follows:

1) Cases of Shanaghan and Kelly and others, the United Kingdom authorities announced, in a letter of 05/07/2005, the establishment of a new "Historical Enquiries Team" which is dedicated to re-examining all deaths attributable to the security situation in Northern Ireland between 1968 and 1998, with the aim of identifying and exploring any evidential opportunities that exist. The team contains two investigative units, one of which is staffed by officers seconded from police forces outside Northern Ireland, dealing exclusively with cases in which independence from the Police service of Northern Ireland is a pre-requisite. The HET have

now completed the initial review stage in the Shanaghan case and a number of recommendations were made. The HET is currently carrying out enquiries in relation to these recommendations. They have been in contact with the family to discuss their work. The review in the Kelly and others case is also currently underway. The family representatives have engaged with the HET family contact team and have raised a number of concerns, which will be considered during the course of the review.

- *Information is awaited on the progress in the investigation into the Shanaghan case and on the outcome of the review processes and of possible next steps in the investigation in the case of Kelly and others.*

2) McKerr case, The case is now a matter for the Police Ombudsman (OPONI) who is responsible for investigating deaths as a result of the actions of a police officer. She will identify possible further evidentiary opportunities and will look into the original police investigation conducted. The case has been referred to the Ombudsman in accordance with the HET/OPONI protocol and the Ombudsman has given an assurance to expedite the case as best she can. The United Kingdom authorities have confirmed that OPONI are aware of the issues associated with the case. They also informed that the Senior Coroner had decided to re-commence the inquest into the death of McKerr.

A preliminary hearing to reopen the case was held on 9/10/2007 with a view to holding the inquest in 2009.

- *Information is awaited on the progress in this investigation.*

3) Jordan case, the inquest had been suspended pending the outcome of the family's petition to the House of Lords for leave to appeal against two judgments of the Court of Appeal for Northern Ireland concerning inquests. Following the decision of the House of Lords in these cases, it is open for the inquest to proceed. A preliminary hearing was held on 05/09/2007. At this meeting the inquest was scheduled for February 2008. Subsequently a case management hearing on 9/10/2007 was held to ensure that arrangements for the inquest are progressing as expected. The coroner remains under an obligation to report to the Director of Public Prosecutions any evidence that comes to light at the inquest that appears to disclose that a criminal offence may have been committed.

- *Information is awaited on the progress in this inquest.*

4) McShane case, the authorities have stated that the Coroner has carried out all the preliminary work and that a suitable date and venue for the inquest were being sought. The Coroner is in the process of attempting to obtain further video footage of the incidents surrounding the death of Mr McShane as well as additional statements to which the Committee on the Administration of Justice may have access. At present, following the decision of the House of Lords mentioned above in relation to the Jordan case, it is open for the inquest to proceed. As in the case of Jordan, the coroner remains under an obligation to report to the Director of Public Prosecutions any evidence that comes to light at the inquest that appears to disclose that a criminal offence may have been committed. This case is also currently being reviewed by the HET.

- *Information is awaited on the progress in the inquest and the HET investigation.*

5) Finucane case, the United Kingdom authorities have indicated that the third enquiry conducted by Lord Stevens of Kirkwhelpington is intended to form the basis of the individual measures relating to this case. The enquiry into the murder of Patrick Finucane and other matters is known as the Stevens III Investigation and commenced in April 1999. 17 individuals were arrested in connection with the murder of Patrick Finucane during the course of the investigation. Two persons were prosecuted in respect of the murder and other offences. One of those persons pleaded guilty to offences including the murder of Patrick Finucane. During the course of the Stevens III Investigation a number of files were submitted to the Public Prosecution Service for decisions as to prosecution. These included a substantial number of files relating to Army Personnel and files relating to members of the former Royal Ulster Constabulary (RUC) and a civilian employee of the Police Authority of Northern Ireland. On 25/06/2007 the Director of Public Prosecutions issued a Statement in relation to the decisions as to prosecution arising out of the Stevens III Investigation. These included decisions of no prosecution in respect of the Army Personnel, members of the RUC and the civilian employee of the Police Authority of Northern Ireland. The Stevens III Investigation has now concluded. The United Kingdom government considers that the conclusions of the Stevens III Investigation complete the individual measures required in this case. In response to the above indications of the United Kingdom government, the Irish delegation has stated its intention to make a written submission in relation to these cases.

The Secretariat is currently studying this information.

The commitment to a public Inquiry under the Inquiries Act 2005 relates to the separate political commitment given by the United Kingdom following talks with the Northern Ireland parties at Weston Park in 2001, and should not be considered as a requirement arising out of the United Kingdom's obligations under Article 46 which are instead met by the police re-investigation. The letter from the United Kingdom authorities of July

2005 provided an extensive explanation of their position with regard to the capacity of the aforementioned inquiry under the Inquiries Act 2005 to provide for an Article 2 compliant investigation, and in a document submitted on 14/03/2006, this position was further clarified.

The applicant's representatives have, however, forwarded a number of submissions, including statements by judges having sat on previous inquiries and by NGOs, casting doubt on the capacity of an inquiry set up under the 2005 Act to fulfil the procedural requirements of Article 2, in particular as regards their independence and openness to public scrutiny.

On several occasions, the Irish delegation has expressed serious concerns concerning the capacity of an inquiry set up under the Inquiries Act 2005 to provide an Article-2-compliant investigation in the Finucane case. A number of delegations have indicated that they shared these concerns as well as those raised by the Secretariat in the memorandum on these cases (CM/Inf/DH(2006)4 revised 2) and the third revised Addendum to this memorandum.

These regard in particular the use of ministerial powers in such matters as the scope of an inquiry, the approach to and use of restriction notices, publication of the full inquiry materials and findings, the control over the conduct of an inquiry, including the possibility to stop an inquiry, as well as regarding the extent of the victim's family's involvement in an inquiry conducted under the Act.

General measures: Information submitted to date by the United Kingdom authorities and other interested parties concerning the measures adopted and the outstanding questions appears in Interim Resolution ResDH (2005)20, in document CM/Inf/DH(2006)4 revised 2 and in Interim Resolution CM/ResDH(2007)73.

1) Issues closed on the basis of the measures adopted: Having considered all information provided, the Deputies decided, at the 948th meeting (November 2005), to close the examination of the measures adopted to remedy the following problems revealed by the judgments:

- *the inquest procedure did not allow any verdict or findings which might play an effective role in securing a prosecution in respect of any criminal offence;*
- *the scope of the examination for the inquest was too restricted;*
- *the persons who shot the deceased could not be required to attend the inquest as witnesses;*
- *the non-disclosure of witness statements prior to the appearance of a witness at the inquest prejudiced the ability of families to prepare for and to participate in the inquest and contributed to long adjournments in the proceedings;*
- *the absence of legal aid for the representation of the victim's families.*

Furthermore, at the 997th meeting (June 2007), with the adoption of the second Interim Resolution, the examination of the measures adopted to remedy the following problems was also closed:

- *the lack of public scrutiny of and information to victims' families on reasons for decisions of the Director of Public Prosecutions not to bring any prosecution;*
- *the fact that the public interest immunity certificate in McKerr had the effect of preventing the inquest examining matters relevant to the outstanding issues in the case;*
- *the application of the package of measures to the armed forces.*

2) Outstanding issues: The outstanding questions appear in the revised 3 Addendum of document CM/Inf/DH(2006)4 and, more up to date, in the second interim resolution. They include, among others, the following (the titles correspond to those used in the Interim Resolution):

- a) As regards the issue of the **lack of independence of police investigators investigating an incident from those implicated in the incident**, the United Kingdom authorities were invited in the Interim Resolution to provide the Committee with the Police Ombudsman's report of the five-yearly review of her powers, at the time not yet completed, and with the response of the authorities.
- b) As regards the issue of **defects in the police investigation**, the authorities of the respondent state are invited to continue to keep the Committee informed regarding the functioning of the HET, and in particular, in due time, to provide information concerning concrete results obtained in this context.
- c) As regards the **steps taken to ensure that inquest proceedings are commenced promptly and pursued with reasonable expedition**: the authorities of the respondent state are invited to continue to keep the Committee informed as regards the concrete effects of the reforms of the Coroners Service of Northern Ireland, in particular on the length of inquest proceedings and the length of the period before an inquest is opened.

3) Information submitted by the UK authorities concerning the above outstanding issues since the adoption of Interim Resolution CM/ResDH (2007)73:

- a) The United Kingdom authorities have provided a copy of the Ombudsman's report to the Secretariat, and

have clarified that the report is a review of the workings of Part VII of the Police (Northern Ireland) Act 1998 ("Police Complaints and Disciplinary Proceedings") rather than purely a review of the Ombudsman's powers. They also informed that the Government was currently considering the report and its recommendations carefully and would provide its response in due course.

b) The HET have now started over 812 cases and have been in contact with 498 families. A total of 322 cases have been completed, broken down 172 cases are with the Resolution Unit for Review Summary Reports and the remaining 150 cases are Complete Pending Family engagement. To date, the HET have referred one file to the Public Prosecution Service (PPS) in relation to a fatal shooting in 1972. Papers are currently with senior counsel and no decision has been taken as to prosecution. The PPS have also been providing prosecutorial advice in relation to a number of cases the HET are examining as part of their investigations. The United Kingdom authorities stated that sharing cases with the Committee could only be done with the approval of the families concerned and that the HET would continue to seek the approval of the families to share some closed cases as evidence of concrete results obtained.

c) The United Kingdom authorities have provided a copy of the Coroners Service for Northern Ireland Business Review. This document covers the work undertaken by the Coroners Service in its first year of business and provides information regarding the concrete effects of its reforms including meeting and exceeding almost all of the original performance targets put in place. The Coroners Service has made significant progress in reducing the number of outstanding cases (their number relating to deaths that occurred prior to end of 2005 has been reduced from 1143 to 364). Furthermore, 27 historical cases had been delayed pending the outcome of the House of Lords judgment in Jordan and McCaughey. These cases are now being considered for scheduling in 2007/2008.

• *The Secretariat is currently studying this recent information. The Irish delegation has stated its intention to make a written submission in relation to these cases.*

The Deputies

1. took note of the information provided by the authorities of the United Kingdom on both individual and general measures taken in these cases since the adoption of Interim Resolution CM/ResDH(2007)73 in June 2007;
2. decided to resume examination of these cases at their 1020th meeting (4-6 March 2008) (DH), in the light of a memorandum to be prepared by the Secretariat.

28883/95 McKerr, arrêt du 04/05/01, définitif le 04/08/01
 37715/97 Shanaghan, arrêt du 04/05/01, définitif le 04/08/01
 24746/94 Hugh Jordan, arrêt du 04/05/01, définitif le 04/08/01
 30054/96 Kelly et autres, arrêt du 04/05/01, définitif le 04/08/01
 43290/98 McShane, arrêt du 28/05/02, définitif le 28/08/02
 29178/95 Finucane, arrêt du 01/07/03, définitif le 01/10/03

Résolution intérimaires ResDH(2005)20 et CM/ResDH(2007)73 CM/Inf/DH(2006)4 révisé 2 et CM/Inf/DH(2006)4 Addendum révisé 3

Ces affaires concernent la mort des parents des requérants au cours de leur détention par la police ou d'opérations des forces de sécurité ou dans des circonstances donnant lieu à des soupçons de collusion avec ces forces.

A cet égard, la Cour a constaté une ou plusieurs des insuffisances suivantes dans la procédure d'enquête sur les décès donnant lieu à d'éventuelles violations de droits garantis par la Convention (violations de l'article 2) : absence d'indépendance des officiers de police judiciaire à l'égard des forces de sécurité/agents de police impliqués dans ces événements ; absence de contrôle public et d'information aux familles des victimes sur les motifs de la décision de n'engager aucune poursuite judiciaire ; la procédure d'enquête n'a permis ni verdict ni constatation pouvant jouer un rôle effectif dans le déclenchement de poursuites relatives à une quelconque infraction pénale qui aurait pu être révélée ; les militaires/agents de police qui ont tiré sur les personnes décédées n'ont pas été tenus d'assister à l'enquête en qualité de témoin ; la non divulgation des déclarations des témoins avant leur comparution devant le jury a nui à la possibilité, pour les requérants, de participer à l'enquête et a contribué à de longs ajournements dans la procédure ; la procédure d'enquête n'a pas commencé rapidement et n'a pas été poursuivie avec une diligence raisonnable.

L'affaire McShane concerne également le constat par la Cour d'un manquement de l'Etat défendeur à ses obligations découlant de l'article 34 dans la mesure où la police - bien que de manière infructueuse - avait engagé une procédure disciplinaire contre l'avocat qui avait représenté la requérante dans les procédures nationales, pour divulgation de certains témoignages à l'avocate représentant la requérante devant la Cour européenne.

Mesures de caractère individuel : Les autorités du Royaume-Uni ont souligné qu'elles envisageaient leurs obligations dans ces affaires dans le cadre de l'article 46 plutôt que de l'article 2. Les autorités du Royaume-Uni ont déclaré que cette position était en accord avec l'arrêt de la Cour lui-même au paragraphe 89 de l'affaire Finucane, dans lequel la Cour a refusé d'indiquer qu'une nouvelle enquête devait être effectuée et a déclaré qu'« il incombe plutôt au Comité des Ministres, en vertu de l'article 46 de la Convention, de décider quelles mesures s'imposent dans le cadre de l'exécution de l'arrêt rendu par la Cour dans une affaire donnée ».

Le Comité des Ministres a rappelé sa position dans ses Résolutions intérimaires ResDH(2005)20 du 08/02/2005 et CM/ResDH(2007)73, du 06/06/2007, à savoir :

- l'obligation de l'Etat défendeur en vertu de la Convention, de mener une enquête effective « en ce sens qu'elle doit permettre de déterminer si le recours à la force était justifié ou non dans les circonstances et d'identifier et de sanctionner les responsables » ; et
- la position établie du Comité selon laquelle il existe une obligation continue de mener de telles enquêtes dans la mesure où des violations procédurales de l'article 2 ont été constatées dans ces affaires.

Dans sa seconde résolution intérimaire, le Comité a par conséquent prié instamment les autorités de prendre de prendre toutes les mesures d'enquête nécessaires dans ces affaires, sans plus de retard, afin d'accomplir des progrès concrets et visibles et a invité le gouvernement à en informer régulièrement le Comité.

• Mesures adoptées et questions en suspens : Pour une description détaillée récente de la situation dans chacune de ces affaires, voir la Résolution intérimaire CM/ResDH(2007)73, en particulier son annexe II. En résumé la situation actuelle dans chaque affaire particulière est la suivante :

1) Affaires Shanaghan et Kelly et autres : les autorités du Royaume-Uni ont annoncé, dans un courrier de 05/07/2005, la mise en place d'une nouvelle « équipe d'enquêtes historiques » (*Historical Enquiries Team*) (HET), dont la tâche est de réexaminer tous les décès attribuables à la situation de sécurité en Irlande du Nord entre 1968 et 1998, dans le but d'identifier et d'examiner d'éventuelles possibilités de preuves existantes. Cette équipe est formée de deux unités d'enquête, dont une est composé d'agents de police détachés en Irlande du Nord. Ils traitent uniquement d'affaires dans lesquelles l'indépendance de la police d'Irlande du Nord est une condition préalable. La HET a désormais achevé l'examen initial du dossier Shanaghan et un certain nombre de recommandations a été faite. La HET mène actuellement des enquêtes suite à ses recommandations. Des contacts ont été pris avec la famille pour discuter des travaux. L'examen de l'affaire Kelly et autres est également actuellement en cours. Des contacts sont en cours entre la HET et les représentants des familles et ces derniers ont fait état d'un certain nombre de préoccupations qui seront examinées au cours de réexamen de l'affaire.

• Des informations sont donc attendues sur l'état d'avancement de l'enquête dans l'affaire Shanagan, sur l'issue des processus de réexamen ainsi que sur d'éventuelles prochaines étapes dans l'instruction de l'affaire Kelly et autres.

2) Affaire McKerr : l'affaire doit être traitée, à présent, par le Bureau de la Médiatrice de la Police (OPONI), chargé d'enquêter sur des décès survenus à la suite d'une intervention d'un membre de la police. La Médiatrice doit identifier d'éventuels nouveaux éléments de preuve et examiner la procédure d'enquête menée à l'origine par la police. Cette affaire a été renvoyée devant la Médiatrice conformément aux termes du Protocole HET/OPONI, et la Médiatrice a donné l'assurance de parvenir à un règlement dans les meilleurs délais et dans toute la mesure de ses moyens. Les autorités du Royaume-Uni ont confirmé le fait que l'OPONI était conscient de l'ensemble des questions liées à cette affaire. Elles ont également fait savoir que le *Senior Coroner* avait décidé de recommencer l'enquête sur les circonstances du décès de M. McKerr.

Une audience préliminaire sur le recommencement de l'enquête a eu lieu le 9/10/2007, en vue de mener l'enquête en 2009.

• Des informations sont attendues sur l'état d'avancement de cette enquête.

3) Affaire Jordan : l'enquête avait été suspendue puisque la famille avait saisi la Chambre des Lords d'une

demande d'autorisation d'appel contre deux arrêts de la Cour d'appel d'Irlande du Nord concernant des enquêtes médico-légales. A la suite de la décision de la Chambre des Lords dans ces affaires, l'enquête médico-légale va pouvoir commencer. Une audience préliminaire a eu lieu le 05/09/2007. A cette occasion, l'enquête a été planifiée pour le mois de février 2008. Par la suite, une audience sur la gestion de l'affaire a eu lieu le 9/10/2007, pour s'assurer que l'organisation de l'enquête progresse tel que prévu. Le Coroner demeure dans l'obligation de faire état au *Director of Public Prosecutions* de toute preuve découverte durant l'enquête qui pourrait démontrer qu'une infraction pénale a été commise.

• Des informations sont attendues sur l'état d'avancement de l'enquête.

4) Affaire McShane : les autorités ont indiqué que le *Coroner* avait entrepris toutes les démarches préliminaires et qu'il ne restait plus qu'à fixer une date et un lieu pour l'enquête. Le *Coroner* entreprend des démarches à l'heure actuelle pour obtenir des enregistrements vidéo des événements entourant le décès de M. McShane ainsi que de nouvelles dépositions auxquels la *Committee for the Administration of Justice* (CAJ) aura accès. A la suite de la décision de la Chambre des Lords mentionnée ci-dessus dans le cadre de l'affaire Jordan, l'enquête médico-légale va pouvoir commencer. Comme dans l'affaire Jordan, le *Coroner* est toujours tenu de faire rapport au *Director of Public Prosecutions* sur tout élément de preuve apparu lors de l'enquête et qui pourrait témoigner de l'existence d'une infraction pénale. Cette affaire fait actuellement l'objet d'un réexamen par la HET.

• Des informations sont attendues sur l'état d'avancement de cette enquête et de l'enquête de la HET.

5) Affaire Finucane : les autorités du Royaume-Uni ont indiqué que la troisième enquête, dirigée par Sir John Stevens de Kirkwhelpington, devrait servir de base aux mesures d'ordre individuel relatives à cette affaire. Cette enquête portant sur le meurtre de Patrick Finucane ainsi que d'autres questions, dénommée l'enquête Stevens III, a commencé en 1999. Au cours de l'enquête sur le meurtre de M. Finucane, 17 individus ont été arrêtés. Deux personnes ont été poursuivies pour le meurtre et pour d'autres infractions. Une de ces personnes a plaidé coupable y compris pour le meurtre de Patrick Finucane. Durant l'enquête Stevens III, un certain nombre de dossiers ont été soumis au Parquet en vue d'une décision sur la question des poursuites à engager. Ils comprennent un nombre important de dossiers concernant du personnel militaire, des dossiers concernant des membres de l'ancien *Royal Ulster Constabulary* (RUC) ainsi qu'un employé civil de l'autorité de Police en Irlande du Nord. Le 25/06/2007, le DPP a fait une déclaration concernant les décisions sur la question des poursuites à engager découlant de l'enquête Stevens III. A cet égard, il a été décidé qu'aucune poursuite ne serait engagée à l'encontre du personnel militaire, des membres du RUC et de l'employé civil de l'autorité de Police en Irlande du Nord. Ceci met un terme à l'enquête Stevens III. Le gouvernement du Royaume-Uni estime que les conclusions de l'enquête Stevens III mettent un terme à l'examen des mesures individuelles requises dans cette affaire. En réponse aux indications du gouvernement du Royaume-Uni, la délégation irlandaise a fait part de son intention de soumettre une contribution écrite concernant ces affaires.

Le Secrétariat est en train d'examiner ces informations.

L'engagement de mettre sur pied une commission d'enquête publique aux termes de la loi de 2005 sur les commissions d'enquête, est lié à l'engagement politique distinct donné par le Royaume-Uni suite aux pourparlers avec les parties d'Irlande du Nord à Weston Park en 2001, et cet engagement ne devrait donc pas être considéré comme une exigence découlant des obligations du Royaume-Uni aux termes de l'article 46, celle-ci étant plutôt remplie par la nouvelle enquête de la police. Le courrier de juillet 2005 des autorités du Royaume-Uni a fourni une explication détaillée de leur position en ce qui concerne la capacité de cette commission d'enquête (dans le cadre de la loi de 2005 sur les commissions d'enquête) à mener une enquête conforme à l'article 2, et dans un document transmis le 14/03/2006, cette position a été davantage précisée.

Les représentants de la requérante ont toutefois transmis un certain nombre de documents, y compris des déclarations publiques d'ONG et de juges ayant siégé dans des commissions d'enquêtes similaires, documents qui mettent en doute la capacité d'une commission établie en vertu de la loi de 2005 de répondre aux exigences procédurales de l'article 2, notamment en ce qui concerne son indépendance et la possibilité de contrôle public.

A plusieurs occasions, la délégation irlandaise a fait part de ses graves préoccupations concernant la capacité d'une enquête, établie en vertu de la loi de 2005 sur les enquêtes, à garantir dans le cadre de l'affaire Finucane une investigation conforme aux exigences de l'article 2. Plusieurs délégations ont indiqué qu'elles partageaient ces préoccupations ainsi que celles soulevées par le Secrétariat dans le document concernant ces affaires (CM/Inf/DH(2006)4 révisé 2) et dans l'Addendum révisé 3 à ce document.

Elles concernent notamment l'utilisation de pouvoirs ministériels dans des questions comme le cadre des enquêtes, l'approche et l'utilisation d'ordonnance de restriction, la publication de l'intégralité des documents et conclusions de l'enquête, le contrôle sur la manière de conduire une enquête, y compris la possibilité d'arrêter une enquête, et en ce qui concerne le degré de participation des familles des victimes dans une enquête menée en vertu de la loi.

Mesures de caractère général : Les informations soumises jusqu'à présent par les autorités du Royaume-Uni ainsi que par d'autres parties concernées figurent dans la Résolution intérimaire ResDH(2005)20, dans le document **CM/Inf/DH(2006)4 révisé 2** et dans la Résolution intérimaire **CM/ResDH(2007)73**.

1) Questions closes sur la base des mesures adoptées :

Ayant considéré toutes les informations fournies, les Délégués ont décidé de mettre un terme à l'examen des mesures adoptées pour remédier aux problèmes suivants révélés par les arrêts :

- *la procédure d'enquête judiciaire n'a pas permis de rendre un verdict ni de formuler des conclusions susceptibles de jouer un rôle effectif dans le déclenchement de poursuites pour toute infraction pénale ayant pu être découverte ;*
- *la portée de l'examen de l'enquête judiciaire était trop limitée ;*
- *les personnes ayant abattu le défunt n'ont pas pu être contraintes à venir témoigner lors de l'enquête judiciaire ;*
- *la non-divulgaration des déclarations faites par les témoins avant leur comparution dans le cadre de l'enquête judiciaire a compromis la capacité des familles à se préparer et à participer à l'enquête judiciaire et a contribué à de longs ajournements de la procédure ;*
- *l'absence d'aide judiciaire pour la représentation de la famille de la victime.*

En outre, lors de la 997^e réunion (juin 2007) l'examen des mesures adoptées pour remédier aux problèmes suivants a été clos par l'adoption de la deuxième résolution intérimaire :

- *Absence de contrôle public et d'information des familles des victimes sur les raisons ayant motivé la décision du chef du parquet (Director of Public Prosecutions, DPP) de ne pas engager de poursuites pénales ;*
- *Le fait que le certificat d'immunité d'intérêt public dans l'affaire McKerr a eu pour effet d'empêcher l'enquête judiciaire d'examiner les points liés aux questions qui restaient en suspens ;*
- *Application de l'ensemble des mesures (package) aux forces armées*

2) Questions en suspens : Les questions en suspens figurent à l'Addendum révisé 3 au document **CM/Inf/DH(2006)4** et ont été mises à jour dans la seconde résolution intérimaire. Elles comprennent, entre autres, les questions suivantes (les titres correspondent à ceux utilisées dans la Résolution intérimaire) :

a) En ce qui concerne la question de ***l'absence d'indépendance des fonctionnaires de police enquêtant sur l'incident par rapport aux personnes impliquées dans l'incident***, les autorités de l'Etat défendeur ont été invitées, dans la Résolution intérimaire, à fournir au Comité le rapport (qui n'était pas encore achevé à ce moment-là) de la Médiatrice de la Police sur l'examen quinquennal de son mandat ainsi que la réponse du Gouvernement à ce rapport.

b) En ce qui concerne la question des ***déficiences dans les enquêtes policières***, les autorités de l'Etat défendeur sont invitées à continuer à tenir le Comité informé du fonctionnement de la HET et en particulier à fournir, en temps voulu, des informations sur les résultats concrets obtenus dans ce contexte.

c) En ce qui concerne ***les mesures prises pour assurer l'ouverture rapide des enquêtes judiciaires et leur déroulement avec la célérité voulue*** : les autorités de l'Etat défendeur sont invitées à continuer à tenir le Comité informé en ce qui concerne les résultats concrets des réformes du Service des Coroners en Irlande du Nord, en particulier s'agissant de la durée des procédures d'enquêtes judiciaires et le temps requis pour l'ouverture d'une telle enquête.

3) Informations fournies par les autorités du Royaume-Uni concernant les questions en suspens (voir ci-dessus), depuis l'adoption de la Résolution intérimaire **CM/ResDH(2007)73 :**

a) les autorités du Royaume-Uni ont remis au Secrétariat une copie du rapport de la Médiatrice, et ont précisé que ce rapport concerne tout le mécanisme de la Partie VII de la loi (Irlande du Nord) de 1998 sur la Police (« plaintes à l'encontre de la police et procédures disciplinaire »), et non pas uniquement le mandat de la Médiatrice. Elles ont également indiqué que le Gouvernement était actuellement en train d'étudier attentivement le rapport et ses recommandations, et y apporterait une réponse en temps voulu.

b) La HET a désormais commencé son travail dans 812 affaires et a été en contact avec 498 familles. 322 affaires ont été closes, dont 172 par la *Resolution Unit for Review Summary Reports* et 150 par *Complete Pending Family engagement*. A ce jour, la HET a soumis une affaire au Ministère public (*Public Prosecution Service, PPS*), concernant des tirs mortels en 1972. Le dossier est à ce stade entre les mains

d'un haut responsable et aucune décision n'a été prise quant à d'éventuelles poursuites. Le Ministère public a également mis son expertise à contribution dans un certain nombre d'affaires que la HET examine dans le cadre de ses enquêtes. Les autorités du Royaume-Uni ont déclaré qu'informer le Comité de ces affaires nécessiterait d'obtenir au préalable l'aval des familles concernées, et que la HET continuerait à s'efforcer d'obtenir un tel aval des familles pour permettre l'accès à certaines affaires closes, afin qu'il puisse être attesté de résultats concrets obtenus.

c) Les autorités du Royaume-uni ont remis une copie du rapport d'activité du Service des *Coroners* en Irlande du Nord. Ce document couvre le travail entrepris par le Service des *Coroners* au cours de sa première année d'activité et fournit des informations sur les effets concrets de ses réformes ; sur ce dernier point, il s'avère que pour la quasi-totalité des objectifs fixés en termes de performances, ces objectifs ont été atteints, voire dépassés. Le Service des *Coroners* a fait des progrès significatifs dans la réduction du nombre d'affaires pendantes (leur nombre relatif aux décès intervenus avant fin 2005 est passé de 1143 à 364). De surcroît, le traitement de 27 affaires historiques avait été reporté en attendant l'arrêt de la Chambre des Lords dans l'affaire Jordan et McCaughey. Il est à présent envisagé de traiter ces affaires en 2007/2008.

• *Le Secrétariat est actuellement en train d'analyser ces informations récentes. La délégation irlandaise a déclaré qu'elle avait l'intention de présenter des observations écrites concernant ces affaires.*

Les Délégués,

1. prennent note des informations fournies par les autorités du Royaume-Uni sur les mesures individuelles ainsi que sur les mesures générales prises dans ces affaires depuis l'adoption de la Résolution intérimaire CM/ResDH(2007)73 en juin 2007 ;
2. décident de reprendre l'examen de ces affaires lors de leur 1020e réunion (4-6 mars 2008) (DH), à la lumière d'un mémorandum à préparer par le Secrétariat.