



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

COUR (CHAMBRE)

AFFAIRE WELCH c. ROYAUME-UNI

(Requête n° 17440/90)

ARRÊT

STRASBOURG

09 février 1995

En l'affaire Welch c. Royaume-Uni¹,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée, conformément à l'article 43 (art. 43) de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ("la Convention") et aux clauses pertinentes de son règlement A², en une chambre composée des juges dont le nom suit:

MM. R. RYSSDAL, *président*,

F. MATSCHER,

R. MACDONALD,

J. DE MEYER,

I. FOIGHEL,

R. PEKKANEN,

Sir John FREELAND,

MM. L. WILDHABER,

K. JUNGWIERT,

ainsi que de M. H. PETZOLD, *greffier*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 26 octobre 1994 et 25 janvier 1995,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date:

PROCEDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission") le 15 janvier 1994, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 par. 1 et 47 (art. 32-1, art. 47) de la Convention. A son origine se trouve une requête (n° 17440/90) dirigée contre le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et dont un citoyen de cet Etat, M. Peter Welch, avait saisi la Commission le 22 juin 1990 en vertu de l'article 25 (art. 25).

2. La demande de la Commission renvoie aux articles 44 et 48 (art. 44, art. 48) ainsi qu'à la déclaration britannique reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (article 46) (art. 46). Elle a pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un manquement de l'Etat défendeur aux exigences de l'article 7 (art. 7) de la Convention.

¹ L'affaire porte le n° 1/1994/448/527. Les deux premiers chiffres en indiquent le rang dans l'année d'introduction, les deux derniers la place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et sur celle des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.

² Le règlement A s'applique à toutes les affaires déférées à la Cour avant l'entrée en vigueur du Protocole n° 9 (P9) et, depuis celle-ci, aux seules affaires concernant les Etats non liés par ledit Protocole (P9). Il correspond au règlement entré en vigueur le 1er janvier 1983 et amendé à plusieurs reprises depuis lors.

3. En réponse à l'invitation prévue à l'article 33 par. 3 d) du règlement A, le requérant a manifesté le désir de participer à l'instance et a désigné son conseil (article 30).

4. La chambre à constituer comprenait de plein droit Sir John Freeland, juge élu de nationalité britannique (article 43 de la Convention) (art. 43), et M. R. Ryssdal, président de la Cour (article 21 par. 3 b) du règlement A). Le 28 janvier 1994, celui-ci a tiré au sort, en présence du greffier, le nom des sept autres membres, à savoir M. F. Matscher, M. R. Macdonald, M. N. Valticos, M. I. Foighel, M. R. Pekkanen, M. L. Wildhaber et M. K. Jungwiert (articles 43 in fine de la Convention et 21 par. 4 du règlement A) (art. 43).

Par la suite, M. J. De Meyer, suppléant, a remplacé M. Valticos, empêché (articles 22 par. 1 et 24 par. 1 du règlement A).

5. En sa qualité de président de la chambre (article 21 par. 5 du règlement A), M. Ryssdal a consulté, par l'intermédiaire du greffier, l'agent du gouvernement britannique ("le Gouvernement"), le conseil du requérant et le délégué de la Commission au sujet de l'organisation de la procédure (articles 37 par. 1 et 38). Conformément à l'ordonnance rendue en conséquence, le greffier a reçu le mémoire du Gouvernement le 20 juin 1994, puis celui du requérant le 24. Le 15 septembre sont parvenues les prétentions du requérant au titre de l'article 50 (art. 50). Le secrétaire de la Commission a par la suite informé la Cour que le délégué s'exprimerait à l'audience.

6. Ainsi qu'en avait décidé le président, les débats se sont déroulés en public le 24 octobre 1994, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu auparavant une réunion préparatoire.

Ont comparu:

- pour le Gouvernement

MM. M. EATON, ministre des Affaires étrangères
et du Commonwealth,

agent,

A. MOSES, QC,

conseil,

H. GILES, ministre de l'Intérieur,

P. VALLANCE, ministre de l'Intérieur,

S. JONES, ministre de l'Intérieur,

conseillers;

- pour la Commission

M. GAUKUR JÖRUNDSSON,

délégué;

- pour le requérant

MM. B. EMMERSON,

conseil,

R. ATTER, solicitor,

J. COOPER,

conseiller.

La Cour a entendu MM. Gaukur Jörundsson, Emmerson et Moses en leurs déclarations ainsi qu'en leurs réponses à des questions posées par le président et par un autre juge.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

7. Soupçonné d'infractions à la législation sur les stupéfiants, M. Welch fut arrêté le 3 novembre 1986. Le 4, on l'inculpa d'infractions concernant l'importation de grandes quantités de cannabis. Avant février 1987, le procureur émit l'avis qu'il n'y avait pas suffisamment de preuves pour inculper l'intéressé de détention de cocaïne en vue de la vente.

8. Après de plus amples investigations, y compris de la police scientifique, de nouvelles preuves vinrent au jour et, le 24 février 1987, le requérant fut inculqué de l'infraction de détention de cocaïne en vue de la vente prétendument commise le 3 novembre 1986. Par la suite, le 5 mai 1987, il fut inculqué d'association de malfaiteurs dans le but d'obtenir de la cocaïne pour la vendre, en rapport avec des activités ayant eu lieu entre le 1er janvier et le 3 novembre 1986.

9. Le 24 août 1988, il fut déclaré coupable sur cinq chefs d'accusation et se vit infliger une peine globale de vingt-deux ans d'emprisonnement. En outre, le juge de première instance rendit, en application de la loi de 1986 sur les infractions relatives au trafic de stupéfiants ("la loi de 1986"), une ordonnance de confiscation d'un montant de 66 914 £. A défaut de paiement de cette somme, l'intéressé devrait purger une peine consécutive de deux ans d'emprisonnement. Les dispositions matérielles de la loi de 1986 étaient entrées en vigueur le 12 janvier 1987. La loi ne s'applique qu'aux infractions dont la poursuite a été entamée après cette date.

10. Le 11 juin 1990, la cour d'appel amputa de deux ans la peine globale de M. Welch. En outre, elle réduisit de 7 000 £ le montant de la confiscation, le ramenant ainsi à 59 914 £.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

11. L'objectif affiché de la loi de 1986 était d'étendre les pouvoirs de confiscation existants afin de permettre aux tribunaux d'atteindre l'argent engendré par le trafic de la drogue et "blanchi" dans des biens légitimes. Le ministre qui avait déposé le projet à la Chambre des communes s'était exprimé ainsi:

"En nous en prenant aux bénéfices retirés du trafic de stupéfiants, nous entendons faire en sorte qu'il soit moins tentant de s'engager dans ce type d'activités. Nous nous proposons d'aider à parer au risque que des bénéfices d'opérations de trafic servent à en financer d'autres, et tout autant à dissiper le sentiment d'outrage que les gens ordinaires ne peuvent s'empêcher d'éprouver à l'idée que des trafiquants qui ont peut-être ruiné la vie d'enfants profitent des gains qu'ils ont réalisés ce faisant.

(...)

Nous avons besoin de cette législation car, dans celle qui est en vigueur, les pouvoirs de confiscation se sont avérés inadéquats. Les tribunaux ne peuvent ordonner la confiscation du produit d'une infraction une fois qu'il a été converti en un autre bien - une maison, des actions, des parts sociales ou de quelconques objets de valeur. L'affaire de l'Opération Julie constitue l'exemple le plus tristement célèbre de l'impuissance des tribunaux à priver, comme ils le désirent, les trafiquants condamnés du produit de leurs méfaits (...) [L]e projet est conçu pour porter remède à ces défauts. Il habilite les tribunaux à confisquer le produit des infractions même après leur conversion dans un autre type de biens." (Hansard, 21 janvier 1986, col. 242 et 243)

A. La loi de 1986 sur les infractions liées au trafic de stupéfiants

12. Les parties pertinentes de la loi de 1986 sont ainsi libellées:

"1. Ordonnances de confiscation

1. (...) lorsqu'une personne comparait devant la Crown Court pour être condamnée du chef d'une ou plusieurs infractions liées au trafic de stupéfiants (et qu'elle n'a pas été précédemment condamnée ou n'a pas fait l'objet d'autres mesures en rapport avec sa condamnation pour l'infraction ou, selon le cas, l'une quelconque des infractions concernées), la cour procède comme suit:

2. elle détermine tout d'abord si l'intéressé a retiré un profit du trafic de stupéfiants.

3. Aux fins de la présente loi, toute personne qui, à un moment quelconque (que ce soit avant ou après l'entrée en vigueur du présent article), a reçu un paiement ou une autre rétribution dans le cadre du trafic de stupéfiants auquel elle-même ou une autre personne s'est livrée, a retiré un profit de ce trafic.

4. Si la cour juge que la personne en cause a retiré pareil profit, elle fixe (...) avant de la condamner (...) le montant à recouvrer dans son cas en vertu du présent article.

5. En ce qui concerne la ou les infractions concernées, la cour

a) ordonne alors à la personne intéressée de payer le montant susvisé (...)

(...)

2. Evaluation du produit du trafic de stupéfiants

1. Aux fins de la présente loi,

a) tous paiements ou autres rétributions reçus par une personne à quelque moment que ce soit (avant ou après l'entrée en vigueur de l'article 1 de la présente loi) dans le cadre du trafic de stupéfiants auquel elle-même ou une autre personne s'est livrée, sont considérés comme le produit qu'elle retire du trafic de stupéfiants, et

b) la valeur dudit produit est constituée par l'ensemble des valeurs des paiements ou autres rétributions.

2. Afin de déterminer si l'accusé a retiré un profit du trafic de stupéfiants et, dans l'affirmative, d'estimer la valeur de ce profit, la cour peut établir les présomptions ci-dessous, sauf dans la mesure où l'une quelconque d'entre elles s'avère non fondée dans le cas de l'accusé.

3. Ces présomptions sont les suivantes:

a) tout bien paraissant à la cour

i. avoir été détenu par l'intéressé à un moment quelconque depuis sa condamnation, ou

ii. lui avoir été transféré à un moment quelconque depuis le début de la période de six ans expirant à l'ouverture de la procédure engagée contre lui, a été reçu par lui, au moment le plus reculé auquel il paraît à la cour l'avoir détenu, à titre de paiement ou de rétribution dans le cadre du trafic de stupéfiants auquel il s'est livré;

b) toute dépense de l'accusé depuis le début de cette période a été réglée au moyen des paiements reçus par lui dans le cadre du trafic de stupéfiants auquel il s'est livré, et

c) aux fins d'estimation de tout bien reçu ou présumé avoir été reçu par lui à un moment quelconque à titre de semblable rétribution, l'intéressé a reçu le bien libre de tous autres intérêts (...)

(...)

4. Montant à recouvrer au titre d'une ordonnance de confiscation

1. Sous réserve de l'alinéa 3 ci-dessous, le montant à recouvrer dans le cas de l'accusé est le montant que la Crown Court juge représenter la valeur du profit retiré par l'intéressé du trafic de stupéfiants.

2. Si la cour a acquis une conviction à propos de tout élément pertinent pour déterminer le montant susceptible d'être réalisé au moment du prononcé de l'ordonnance de confiscation (...), elle peut délivrer un certificat contenant son avis sur les questions concernées, et elle doit le faire si elle a la conviction dont il est question à l'alinéa 3 ci-dessous.

3. Si la cour a la conviction que le montant pouvant être réalisé au moment du prononcé de l'ordonnance de confiscation est inférieur à celui qu'elle estime représenter la valeur du profit retiré par l'accusé du trafic de stupéfiants, la somme à recouvrer dans le cas de l'intéressé au titre de l'ordonnance de confiscation est le montant qui paraît à la cour être celui susceptible d'être ainsi réalisé."

B. Pouvoir discrétionnaire du juge du fond

13. Pour déterminer le montant de l'ordonnance de confiscation, le juge du fond peut prendre en considération le degré de culpabilité du délinquant. Par exemple, dans l'affaire R. v. Porter (Criminal Appeal Reports (prononcé

de la peine) 1990, n° 12, p. 377), la cour d'appel a jugé que lorsque passe en jugement devant elle plus d'un participant à une association de malfaiteurs, le produit total du trafic auquel s'est livrée l'association peut être imputé de manière inégale entre ses différents membres s'il existe des preuves démontrant que les accusés ont joué des rôles et ont tiré des profits inégaux de leurs méfaits. De manière analogue, dans la présente espèce, le juge du fond édicta une ordonnance portant sur un montant bien inférieur à l'endroit du coaccusé du requérant, eu égard à sa moindre participation aux infractions.

C. Emprisonnement à défaut de paiement

14. Après le prononcé d'une ordonnance de confiscation, la Crown Court détermine la période d'emprisonnement que le délinquant devra purger à défaut de paiement. Les périodes maximales d'emprisonnement sont prévues à l'article 31 de la loi de 1973 sur les pouvoirs des juridictions répressives. La période maximale pour une ordonnance concernant une somme située entre 50 000 et 100 000 £ est de deux ans.

D. Déclarations faites par les juridictions britanniques concernant la nature des dispositions en matière de confiscation

15. Avant l'adoption de la loi de 1986, Lord Salmon avait formulé l'avis que les confiscations d'argent poursuivaient un but tout à la fois punitif et dissuasif (décision de la Chambre des lords dans l'affaire *R. v. Menocal*, *Weekly Law Reports* 1979, n° 2, p. 876).

16. Les juridictions britanniques ont relevé dans de nombreuses espèces la nature draconienne des dispositions en matière de confiscation contenues dans la loi de 1986 et ont à l'occasion qualifié, explicitement ou implicitement, les ordonnances de peines (*R. v. Dickens*, *Criminal Appeal Reports* 1990, n° 91, p. 164; *R. v. Porter*, *Criminal Appeal Reports* 1990, n° 12, p. 377; *in re Lorenzo Barretto*, décisions de la High Court du 30 novembre 1992 et de la cour d'appel du 19 octobre 1993).

Dans la décision rendue par la cour d'appel dans la dernière affaire citée ci-dessus, qui concernait la question de savoir si le pouvoir de modifier des ordonnances de confiscation introduit par la loi de 1990 sur la coopération internationale en matière de justice pénale pouvait s'appliquer rétroactivement, le vice-président de la cour d'appel (Master of the Rolls), Sir Thomas Bingham, déclara ce qui suit (p. 11):

"S'il est vrai que les ordonnances de confiscation sont édictées avant que les peines ne soient prononcées pour les infractions poursuivies et que les contraintes par corps ne sont prononcées qu'aux fins d'exécution et non à titre de peine, il s'agit là, lato sensu, de mesures pénales faisant peser la vengeance de la société sur ceux qui ont transgressé les règles en cette matière."

17. Toutefois, les juridictions britanniques considèrent parfois aussi que les dispositions en matière de confiscation poursuivent un but non répressif mais réparateur (affaire T (injonction de ne pas faire; révélation de patrimoine), Weekly Law Reports 1992, n° 1, p. 949).

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

18. M. Welch a saisi la Commission de sa requête (n° 17440/90) le 22 juin 1990. Invoquant l'article 7 (art. 7) de la Convention, il voyait dans l'ordonnance de confiscation prononcée contre lui l'imposition d'une sanction pénale rétroactive. Il se plaignait également de violations des droits à lui garantis par l'article 6 paras. 1 et 2 (art. 6-1, art. 6-2) de la Convention.

19. Le 12 février 1993, la Commission a retenu sa requête dans la mesure où elle soulevait des questions sur le terrain de l'article 7 (art. 7) de la Convention. Elle l'a déclarée irrecevable pour le surplus.

Dans son rapport du 15 octobre 1993 (article 31) (art. 31), elle formule l'avis qu'il n'y a pas eu violation de l'article 7 (art. 7) (sept voix contre sept, celle du président par intérim étant prépondérante). Le texte intégral de son avis et des deux opinions dissidentes dont il s'accompagne figure en annexe au présent arrêt³.

CONCLUSIONS PRESENTEES A LA COUR

20. Dans son mémoire, le Gouvernement invite la Cour à constater qu'il n'y a pas eu violation de l'article 7 (art. 7) de la Convention en l'espèce.

21. Le requérant fait valoir dans le sien que l'application d'une loi déployant des effets explicitement rétroactifs a violé les droits que lui garantit l'article 7 (art. 7) de la Convention.

³ Note du greffier: pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (volume 307-A de la série A des publications de la Cour), mais chacun peut se le procurer auprès du greffe.

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 7 PAR. 1 (art. 7-1) DE LA CONVENTION

22. Le requérant voit dans l'ordonnance de confiscation prononcée contre lui une peine rétroactive, contraire à l'article 7 (art. 7), aux termes duquel:

"1. Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise.

2. Le présent article (art. 7) ne portera pas atteinte au jugement et à la punition d'une personne coupable d'une action ou d'une omission qui, au moment où elle a été commise, était criminelle d'après les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées."

Il souligne que son grief se limite à l'application rétroactive des dispositions de la loi de 1986 en matière de confiscation et n'est pas dirigé contre les dispositions elles-mêmes.

23. Il soutient que pour déterminer si une ordonnance de confiscation revêt une nature punitive, la Cour doit aller au-delà du but déclaré de pareille mesure et examiner ses effets réels. La gravité et l'étendue d'une telle ordonnance en feraient une peine aux fins de la Convention.

En premier lieu, l'article 2 par. 3 de la loi de 1986 habiliterait les juridictions nationales à présumer être le produit du trafic de stupéfiants tout bien actuellement en la possession du délinquant ou lui ayant été transféré dans les six années précédentes, ou tout don fait par lui au cours de la même période (paragraphe 12 ci-dessus). De surcroît, en cherchant à confisquer le produit, par opposition au profit, du trafic de stupéfiants, qu'il y ait eu ou non un enrichissement personnel effectif, l'ordonnance déborderait les notions de réparation et de prévention pour entrer dans le domaine de la punition.

De plus, le fait qu'une ordonnance ne peut être édictée que s'il y a eu condamnation pénale et que le degré de culpabilité d'un accusé est pris en compte par la juridiction pour fixer le montant de l'ordonnance constituerait aussi une indication donnant à penser qu'il s'agit d'une peine. En effet, avant l'adoption de la loi de 1986, les juridictions considéraient que les ordonnances de confiscation poursuivaient un double but: punir et dissuader (paragraphe 16 ci-dessus). Enfin, lesdites ordonnances auraient été reconnues comme ayant un caractère punitif dans diverses décisions émanant de juridictions britanniques (paragraphe 16 ci-dessus) et dans plusieurs rendues par la Cour suprême des Etats-Unis à propos d'une

législation analogue (*Austin v. the United States* et *Alexander v. the United States*, décisions du 28 juin 1993, 125 LEd 2d 441 et 488).

24. Le Gouvernement fait valoir que le but véritable de l'ordonnance était double: premièrement, priver une personne des profits qu'elle avait retirés d'un trafic de stupéfiants et, deuxièmement, empêcher toute utilisation future dans le commerce de la drogue de la valeur du produit de l'infraction. Elle ne cherchait donc pas à imposer une sanction ou une peine pour une infraction pénale, mais constituait essentiellement une mesure confiscatoire et préventive. Cela ressortirait de l'ordonnance litigieuse en l'espèce, rendue aux fins de priver l'accusé de gains illégaux. Si aucune ordonnance n'avait été prononcée, l'argent serait demeuré dans le système et aurait pu être utilisé dans de nouvelles opérations de trafic de stupéfiants.

Le Gouvernement souligne qu'une condamnation pénale pour trafic de stupéfiants ne fait rien de plus que déclencher le jeu des dispositions légales. Une fois l'élément déclencheur intervenu, il n'y aurait plus d'autre lien avec une quelconque condamnation. Ainsi, la juridiction pourrait rechercher si une personne a profité d'un trafic de stupéfiants à quelque époque que ce soit et pas seulement en rapport avec l'infraction à elle imputée. De surcroît, une ordonnance pourrait être rendue concernant des biens étrangers à la question des charges dirigées contre l'accusé ou reçus par lui à une époque à laquelle aucune condamnation pour trafic de stupéfiants ne se rapportait.

De plus, le fait qu'une période d'emprisonnement peut être imposée à défaut de paiement ne serait d'aucun secours pour caractériser la nature de l'ordonnance de confiscation, dès lors que de nombreuses ordonnances rendues par des juridictions non répressives entraîneraient pareille sanction en cas de non-exécution. De manière analogue, on ne pourrait s'appuyer sur la rigueur des effets de l'ordonnance, puisque l'efficacité d'une mesure préventive commanderait qu'un trafiquant de stupéfiants soit privé, non seulement de profits nets, mais des sommes qui autrement pourraient encore être utilisées dans le trafic de la drogue.

25. Pour la Commission, l'ordonnance litigieuse était de nature, non pas punitive, mais réparatrice et préventive, et ne constituait donc pas une peine au sens de l'article 7 par. 1 (art. 7-1) de la Convention.

26. La Cour observe tout d'abord que nul ne conteste en l'espèce le caractère rétroactif de l'ordonnance de confiscation. Celle-ci a été édictée à la suite d'une condamnation pour des infractions à la législation sur les stupéfiants commises avant l'entrée en vigueur de la loi de 1986 (paragraphe 11 ci-dessus). Dès lors, la seule question à résoudre consiste à savoir si elle constitue une peine au sens de l'article 7 par. 1 (art. 7-1), seconde phrase.

27. La notion de "peine" contenue dans cette disposition possède, comme celles de "droits et obligations de caractère civil" et d'"accusation en matière pénale" figurant à l'article 6 par. 1 (art. 6-1), une portée autonome (voir notamment, pour ce qui est des "droits de caractère civil", l'arrêt X c.

France du 31 mars 1992, série A n° 234-C, p. 98, par. 28, et, pour ce qui est des "accusations en matière pénale", l'arrêt *Demicoli c. Malte* du 27 août 1991, série A n° 210, pp. 15-16, par. 31). Pour rendre efficace la protection offerte par l'article 7 (art. 7), la Cour doit demeurer libre d'aller au-delà des apparences et d'apprécier elle-même si une mesure particulière s'analyse au fond en une "peine" au sens de cette clause (voir, mutatis mutandis, les arrêts *Van Droogenbroeck c. Belgique* du 24 juin 1982, série A n° 50, p. 20, par. 38, et *Duinhof et Duijf c. Pays-Bas* du 22 mai 1984, série A n° 79, p. 15, par. 34).

28. Le libellé de l'article 7 par. 1 (art. 7-1), seconde phrase, indique que le point de départ de toute appréciation de l'existence d'une peine consiste à déterminer si la mesure en question est imposée à la suite d'une condamnation pour une "infraction". D'autres éléments peuvent être jugés pertinents à cet égard: la nature et le but de la mesure en cause, sa qualification en droit interne, les procédures associées à son adoption et à son exécution, ainsi que sa gravité.

29. En ce qui concerne le lien avec une infraction, il échet d'observer qu'avant qu'une ordonnance puisse être prononcée au titre de la loi de 1986, l'accusé doit avoir été condamné pour une ou plusieurs infractions en matière de trafic de stupéfiants (voir l'article 1 par. 1 de la loi de 1986 au paragraphe 12 ci-dessus). Ce lien ne se trouve nullement atténué par le fait que, en raison des présomptions légales relatives à la mesure dans laquelle le requérant a profité du trafic, l'ordonnance peut s'étendre à des produits ou à des biens sans rapport direct avec les faits sous-jacents à la condamnation pénale. Si la portée de la mesure peut être nécessaire pour atteindre les buts de la loi de 1986, cela n'enlève rien au fait que son imposition est tributaire du prononcé préalable d'une condamnation pénale.

30. Pour déterminer la nature et le but de la mesure, la Cour a eu égard au contexte de loi de 1986, laquelle fut adoptée pour remédier à l'inadéquation des pouvoirs de confiscation existants et pour conférer aux tribunaux le pouvoir de confisquer le produit des infractions après leur conversion dans d'autres formes d'avoirs (paragraphe 11 ci-dessus). Le but préventif d'une confiscation de biens susceptibles d'utilisation dans des opérations futures de trafic de stupéfiants, comme celui de garantir que le crime ne paie pas, ressortent à l'évidence des déclarations ministérielles faites devant le parlement à l'époque de l'introduction de la loi (paragraphe 11 ci-dessus). Toutefois, on ne saurait exclure qu'une législation qui confère d'aussi amples pouvoirs de confiscation aux tribunaux poursuive également le but de punir le délinquant. En effet, les objectifs de prévention et de réparation se concilient avec celui de répression et peuvent être considérés comme des éléments constitutifs de la notion même de peine.

31. A cet égard, certaines juridictions du Royaume-Uni ont qualifié de "peines" les ordonnances de confiscation et d'autres ont considéré qu'elles poursuivaient un but de réparation et non de répression (paragraphe 16 et

17 ci-dessus). Bien qu'au total ces déclarations semblent indiquer que les ordonnances de confiscation revêtent plutôt un caractère punitif, la Cour ne les juge pas d'un grand secours, dès lors qu'elles ne concernaient pas la question relevant de l'article 7 (art. 7), mais qu'elles ont été faites dans le cadre de l'examen de points connexes de droit et de procédure internes.

32. La Cour admet, avec le Gouvernement et la Commission, que la gravité de l'ordonnance n'est pas décisive en soi, puisque de nombreuses mesures non pénales de nature préventive peuvent avoir un impact substantiel sur la personne concernée.

33. Toutefois, plusieurs aspects du prononcé d'une ordonnance au titre de la loi de 1986 rejoignent l'idée de peine telle qu'elle est généralement comprise, même s'ils peuvent aussi être jugés essentiels pour le régime préventif inhérent à la loi de 1986. Les amples présomptions légales de l'article 2 par. 3 de la loi de 1986, selon lesquelles tout bien passant entre les mains du délinquant pendant une période de six ans est le fruit du trafic de stupéfiants sauf s'il démontre le contraire (paragraphe 12 ci-dessus), le fait que l'ordonnance de confiscation vise le produit du trafic de stupéfiants et n'est pas limitée à l'enrichissement ou au profit effectifs (voir les articles 1 et 2 de la loi de 1986 au paragraphe 12 ci-dessus), le pouvoir discrétionnaire du juge du fond pour prendre en considération, lorsqu'il fixe le montant de l'ordonnance, le degré de culpabilité de l'accusé (paragraphe 13 ci-dessus), ainsi que la possibilité d'une contrainte par corps (paragraphe 14 ci-dessus), sont tous des éléments qui, considérés conjointement, semblent indiquer nettement qu'il s'agit, notamment, d'un régime répressif.

34. Enfin, si, par-delà les apparences, on s'attache à cerner la réalité, indépendamment de la qualification de la mesure de confiscation, il demeure que le requérant a subi un préjudice plus grand du fait de l'ordonnance que celui auquel il était exposé à l'époque de la commission des infractions dont il a été convaincu (voir, mutatis mutandis, l'arrêt Campbell et Fell c. Royaume-Uni du 28 juin 1984, série A n° 80, p. 38, par. 72).

35. Eu égard à la combinaison d'éléments répressifs décrite ci-dessus, l'ordonnance de confiscation s'analyse, dans les circonstances de l'espèce, en une peine. Dès lors, il y a eu violation de l'article 7 par. 1 (art. 7-1).

36. La Cour souligne toutefois que cette conclusion ne concerne que l'application rétroactive de la législation pertinente et ne remet nullement en cause les pouvoirs de confiscation conférés aux tribunaux pour leur permettre de lutter contre le fléau du trafic de stupéfiants.

II. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 50 (art. 50) DE LA CONVENTION

37. Aux termes de l'article 50 (art. 50),

"Si la décision de la Cour déclare qu'une décision prise ou une mesure ordonnée par une autorité judiciaire ou toute autre autorité d'une Partie Contractante se trouve entièrement ou partiellement en opposition avec des obligations découlant de la (...) Convention, et si le droit interne de ladite Partie ne permet qu'imparfaitement d'effacer les conséquences de cette décision ou de cette mesure, la décision de la Cour accorde, s'il y a lieu, à la partie lésée une satisfaction équitable."

A. Dommage

38. Le requérant revendique un montant indéterminé à titre de réparation et/ou la restitution de la somme confisquée. Toutefois, lors de l'audience devant la Cour, il a fait observer que l'ordonnance de confiscation n'avait pas encore été exécutée, à cause de la présente procédure.

Ni le Gouvernement ni le délégué de la Commission n'émettent d'avis.

39. La Cour estime dans ces conditions que la question ne se trouve pas en état. Elle décide donc de la réserver et de déterminer la procédure ultérieure en tenant dûment compte de l'intervention possible d'un accord entre le Gouvernement et le requérant (article 54 paras. 1 et 4 du règlement A).

B. Frais et dépens

40. M. Welch réclame 13 852,60 £ au titre des frais et dépens afférents aux procédures suivies à Strasbourg.

Ni le Gouvernement ni le délégué de la Commission n'ont d'observations à formuler.

41. La Cour juge la somme raisonnable et l'alloue en entier, déduction faite des montants versés par la voie de l'assistance judiciaire.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, A L'UNANIMITE,

1. Dit qu'il y a eu violation de l'article 7 par. 1 (art. 7-1) de la Convention;
2. Dit que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois, 13 852 (treize mille huit cent cinquante-deux) livres sterling et 60 (soixante) pence, plus tout montant pouvant être dû au titre de la taxe sur la valeur ajoutée, pour frais et dépens, moins 10 420 (dix mille quatre cent vingt) francs français, à convertir en livres sterling au taux de change applicable à la date de prononcé du présent arrêt;
3. Dit que la question de l'application de l'article 50 (art. 50) de la Convention ne se trouve pas en état en ce qui concerne le dommage;

en conséquence,

- a) la réserve sur ce point;
- b) invite le Gouvernement et le requérant à lui adresser par écrit, dans les trois mois, leurs observations sur ladite question et notamment à lui donner connaissance de tout accord auquel ils pourraient aboutir;
- c) réserve la procédure ultérieure et délègue au président de la chambre le soin de la fixer au besoin.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 9 février 1995.

Rolv RYSSDAL
Président

Herbert PETZOLD
Greffier

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 51 par. 2 (art. 51-2) de la Convention et 53 par. 2 du règlement A, l'exposé de l'opinion concordante de M. De Meyer.

R. R.
H. P.

OPINION CONCORDANTE DE M. LE JUGE DE MEYER

(Traduction)

Il ne peut faire aucun doute que l'ordonnance de confiscation prononcée à l'encontre du requérant était une sanction consécutive à une condamnation pour une infraction et qu'elle avait la nature d'une peine.

La prise en considération d'éléments tels son "but", sa "qualification en droit interne", sa "gravité", ou des aspects du prononcé de l'ordonnance mentionnés au paragraphe 33 de l'arrêt ne sauraient être "pertinents à cet égard".

Je n'ai pas eu besoin de ces "autres éléments" (voir le paragraphe 28 de l'arrêt) pour aboutir à une conclusion qui, à mon sens, était évidente.