

**APPLICATIONS/REQUÊTES N<sup>os</sup> 7823/77-7824/77\***

48 KALDERAS GIPSIES v/the FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY  
and the NETHERLANDS

48 TZIGANES KALDERAS c/RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE  
et PAYS-BAS

**DECISION** of 6 July 1977 on the admissibility of the applications

**DÉCISION** du 6 juillet 1977 sur la recevabilité des requêtes

---

*Article 6, paragraph 1 of the Convention : Refusal of legal aid, in civil matters, can amount to the denial of a fair trial.*

*Article 8 of the Convention : Refusal to deliver a birth certificate can amount to infringement of the right to respect for family life.*

*Article 14 of the Convention in conjunction with article 3 of the Convention : Refusal to deliver identification papers to members of a nomadic group may be examined in the light of these provisions.*

*Article 25 of the Convention : An application introduced by virtue of article 25 must relate to specific acts committed by an authority to the detriment of the applicant.*

*Article 29 of the Rules of Procedure of the Commission : Joinder of two applications directed against different countries.*

*Article 6, paragraphe 1, de la Convention : Le refus de l'assistance judiciaire, en matière civile, peut équivaloir au refus d'un procès équitable.*

*Article 8 de la Convention : Le refus de délivrer un acte de naissance peut porter atteinte au droit au respect de la vie familiale.*

*Article 14 de la Convention, combiné avec l'article 3 de la Convention : Le refus de délivrer des documents d'identité aux membres d'une ethnie nomade peut être examiné sous l'angle de ces dispositions.*

\* Application No. 7823/77 was directed against the Federal Republic of Germany and Application No. 7824/77 against the Netherlands. The Commission ordered their joinder on 11 March 1977.

\* La requête N<sup>o</sup> 7823/77 était dirigée contre la République Fédérale d'Allemagne et la requête N<sup>o</sup> 7824/77 contre les Pays-Bas. La Commission a prononcé leur jonction par décision du 11 mars 1977.

*Article 25 de la Convention : Toute requête introduite en application de l'article 25 doit porter sur des actes précis accomplis par une autorité au détriment du requérant.*

*Article 29 du Règlement intérieur de la Commission : Jonction de deux requêtes dirigées contre des Etats différents.*

---

## I. THE FACTS

(français: voir p. 234)

### A. The applicants and their representation

1. The applicants are 48 gypsies of the Kalderas tribes Romanov, Denisov and Nicolic. Their names and personal details are available in the file. They come originally from Yugoslavia and Bulgaria.

2. They are represented before the Commission by Mrs S. Sobeck, who is a social worker of a religious charity organisation in Cologne (Diözesan-Caritasverband für das Erzbistum Köln). Mrs Sobeck is assisted by Mr P. Jochum who is a barrister practising in Cologne.

### B. The background to the applications

3. The applicants have previously introduced with the Commission an application which was directed against the Federal Republic of Germany and which was registered under file No. 7704/77. On 11 March 1977 the Commission declared the application inadmissible under Article 27 (2) and (3) of the Convention.\*

4. In that previous application, the Commission was essentially concerned with the allegation of the applicants that they had been illegally expelled from the Netherlands to the Federal Republic of Germany and their complaint that the authorities of the Federal Republic had decided to send them back to the Netherlands and further that the Netherlands might send them off to Belgium.

5. However, the Netherlands authorities declared themselves prepared to receive the Romanovs (33 applicants) and following a settlement of their expulsion cases, they returned to the Netherlands and are now residing at Lelystad in a camp which the Netherlands authorities have put at their disposal. They were admitted in the Netherlands in accordance with the Agreement between the Federal Republic, the Netherlands and others of 17 May 1966 concerning the Acceptance of Persons at the Border.

6. The remaining applicants of the Denisov and Nicolic families are still residing in a camp at Cologne pending the outcome of admittance negotiations between the Federal Republic and the Netherlands. Their stay in the Federal Republic is provisionally tolerated.

---

\* Decision not published.

C. **The allegations of the applicants and the observations of the respondent Governments**

a. *Substance of complaint*

7. In the main the applicants complain that they are permanently being subjected to degrading treatment because they lack, and are unable to obtain, certificates of identity. They explain that they are consequently barred from settling anywhere and legally taking up work. Their alternatives are either to receive social benefits, which only guarantee a minimum standard of living, which in turn is not compatible with the respect for human dignity, or to sink into illegality, which is the same as to have their existence destroyed. In addition the applicants complain of discrimination. They consider that they are being deprived of their rights because they belong to a minority, and are stateless, homeless and without consular protection.

b. *Particular details of application No. 7823/77 v. the Federal Republic of Germany*

i. *Identity documents*

8. **The applicants** complain that the German authorities have refused to issue them with certificates of identity and can refuse them re-entry at any time with certificates of identity and can refuse them re-entry at any time because they are unable to prove their identities.

9. **The Federal Government** observed that the applicants have made no formal request for aliens passports (Fremdenpass). During interviews with the aliens registration authorities (Ausländerbehörde) they had, however, repeatedly made informal requests to have such passports issued, and it had been pointed out to them that this could finally be done only by the Dutch authorities after the applicants would have returned to the Netherlands.

10. The Federal Government pointed out that according to the Aliens' Act (Ausländergesetz), Section 4, which conformed to the legal situation in other member states of the Council of Europe, aliens, who cannot prove their identity, would be issued with aliens' passports and the Implementing Provisions (Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Ausführung des Ausländergesetzes), No. 2, provided that account should be taken of the German interests and cogent humanitarian reasons. However, the applicants had entered the Federal Republic illegally and had only been allowed to stay provisionally and, therefore, the issue of aliens' passports had not been necessary either in the German interest or for humanitarian reasons. The Implementing Provisions, No. 3, further provided that aliens must be issued with passports if they were to be granted a further sojourn in Federal territory, but these conditions had not been fulfilled either. The Federal Government explained that the Netherlands were obliged to receive the applicants in accordance with the above mentioned Agreement of 17 May 1966.

11. The Federal Government also explained that the Convention of 28 September 1954 relating to the Status of Stateless Persons had been in force in the Federal Republic since 24 January 1977. However, when depositing their instrument of ratification the Federal Republic had made a reservation to the obligation under Article 27 to issue identity cards (Personalausweise) to stateless persons in their territory who do not possess valid travel documents, because in the Federal Republic no identity cards will be issued to aliens. The obligations under Article 28 of the same Convention to issue travel documents to stateless persons applied only in respect of persons who were staying lawfully in the territory of a Contracting State. The Government explained that a toleration of the applicants' stay did not make it lawful.

12. The applicants commented in reply that the illegality of their stay in the Federal Republic was not proved because it had not yet been established whether or not they had had valid travel documents. In any event they had not been refused at the border.

13. They considered that the Government's reference to the Aliens' Act, Section 4, was misdirected since their humanitarian situation, which was due to the fact that they had no passports, had been sufficiently exposed. The Government's argument, that it was for the Dutch authorities to issue passports, was an exportation of the problem. The applicants have also stated that no formal application for passports was accepted.

ii. *Access to court*

14. The applicants referred, as an illustration of the hopelessness of their situation, to a case which was heard by the Regional Court (Landgericht) of Munich I in February 1977. A mother of two children, all belonging to the group\*, had been shot dead and at the criminal trial her children wished to join the prosecution. However, they were not admitted by the court since they could not produce documentary evidence of their affiliation. The applicants submitted that the case illustrated that the family links within the tribe are not considered as being worthy of recognition or protection.

15. The Federal Government referred to a report from the Presiding Judge of the Jury Court (Schwurgericht) of the Regional Court Munich I and observed that, following an objection from the defence which was dismissed, the two children concerned were admitted as intervenors in the criminal proceedings by the opening order of the 1st Criminal Chamber (Erste Strafkammer) of the Regional Court Munich II dated 12 February 1977. At the same time, the children were granted free legal aid. In relation to the new allegation, which the applicants made in their reply the Federal Government have informed the Commission that they will submit further observations as soon as they have investigated the complaint.

---

\* The father of the children is the applicant Mr Z.S.

16. **The applicants** replied that one had to take into account that in his appeal for revision the accused would again challenge the affiliation and identity of the children. Moreover, a civil claim by the children was pending before the Regional Court Munich II and in that case free legal aid had been refused because the children had been unable to prove their affiliation.

iii. *Family rights*

17. **The applicants** also alleged that in January 1977 another applicant, Mrs R.R., bore a child and the authorities refused to issue a birth certificate (Geburtsurkunde), because the identity of the mother could not be documented. However, an affiliation certificate (Abstammungsurkunde) and an excerpt of the birth register (Auszug aus dem Geburtsregister) have been issued. They complained that the child will never be able to get married since it will not be able to prove its affiliation.

18. **The Federal Government** observed that the child had been born on 10 January 1977 and a birth certificate had been issued on 13 January 1977 (copy submitted). The Government explained that under the Civil Status Act (Personenstandsgesetz) the Registrar (Standesbeamte) was obliged to register reported births after he had verified certain data. If the verification showed that the marriage of the parents had not been validly entered into because the formalities of the Marriage Act had not been observed the child's father was not mentioned. The Government also explained that illegitimacy was not a bar to marriage and according to the Basic Law (Grundgesetz), Article 6 (5), illegitimate children shall have the same opportunities for their physical and spiritual development as are enjoyed by legitimate children.

19. **The applicants** commented that the birth certificate submitted by the Government had never been handed out to the applicant concerned. Moreover, their case was not about illegitimacy of children, but concerned the total disrespect for family life. Their marriages were not recognised because they had been performed in accordance with their own traditions. Further, they could not enter into a recognised marriage because they were unable to prove their identities.

iv. *Domestic law*

20. Finally **the applicants** submitted that their application was admissible because there are no domestic remedies. They alleged that stateless persons had no justiciable claim either in Germany or in the Netherlands to be issued with valid identity papers or to obtain identification proceedings (Personenfeststellungsverfahren). They explained that they are barred from appearing as parties before a court, and to support this submission they referred to the case of the children, whose mother had been killed.

21. **The Federal Government** observed that under the Administrative Court Rules (Verwaltungsgerichtsordnung), Section 42 (2), the person concerned might bring an action before the administrative courts against a negative decision of the aliens registration authority. Such action was admissible if the person could claim that

his rights possibly had been violated by a refusal or failure of the authority to make a decision. The Government explained that a right might possibly have been violated where the competent aliens registration authority by wrongly exercising its discretion under the Aliens' Act, Section 4, refuses to issue an aliens' passport. The Government submitted a copy of the judgment of the Higher Administrative Court (Oberverwaltungsgericht) at Münster dated 28 October 1969, which would show that the exercise of discretion by the aliens registration authority was in practice reviewed by the courts. Furthermore, the administrative court would not require the plaintiff to identify himself by an identity document. In proceedings before the administrative courts the personal data would as a rule not be established and the plaintiff needed not in principle to appear at an oral hearing.

22. Intended or performed acts by the Registrar could be appealed to the competent local court (Amtsgericht).

23. **The applicants** commented that the Government had concealed that according to Section 82 of the Administrative Court Rules a complaint had to specify the complainant, which was it not possible to do without having established his identity. This in turn could only be done with valid personal documents. Further, in their view the judgment of 28 October 1969 was not relevant, because it merely established that the issue of an aliens' passport lay within the discretion of the competent aliens authority and in the particular case the applicant had rightly been refused a passport because he had not previously attempted to obtain a national passport. The present applicants, however, were stateless and were not able to apply for national passports.

24. The applicants also argued that proceedings for the issue of aliens passports would at least take four years and in the meantime their miserable situation would get worse.

***c. Particular details of application No. 7824/77 v. the Netherlands***

***i. The allegedly illegal expulsion***

25. **The applicants** originally complained that they had been illegally deported from the Netherlands. However, as the Netherlands had permitted the Romanovs to return, they did not maintain the complaint in respect of these applicants.

26. **The Netherlands Government** observed that the applicants had been present in the Netherlands illegally and initially without the knowledge of the Dutch authorities. They had entered Dutch territory illegally by circumventing the frontier posts and had not reported to the local police as is required under the Aliens' Act. An investigation by the police authorities had failed to find any ground for the applicants' assertion that official action had been taken to expel them from the Netherlands. The interrogation at Cologne by the German authorities had shown that they had entered Dutch territory sometime in 1976 and that they had all left the Netherlands surreptitiously.

27. The Netherlands Government explained that in any event it would not have been possible to return the applicants to their land of origin in the absence of

sufficient information in this respect and, secondly, it was supposed that none of the adjoining states would be prepared to admit them. Furthermore, if the Netherlands had secretly expelled the applicants over the green frontier to the Federal Republic it would have been a breach of the Agreement of 17 May 1966, and would have run counter to established practice. Finally, it would not even have been feasible to expel such a large group over the green frontier in the way alleged.

28. **The applicants** commented in reply that their allegation of illegal deportation had so far not been disproved and they were no more able to prove it than the Netherlands Government were able to disprove it.

ii. *Identity documents*

29. **The applicants** complained that they would not obtain any valid identity papers in the Netherlands either and that the Netherlands have received them with those documents which the German authorities had held to be invalid.

30. **The Netherlands Government** observed that no application from the applicants for any of the relevant documents had reached the Government during the period covered by the present application. The fact that the Netherlands were prepared to let the applicants enter Dutch territory after their stay in Germany upon presentation of their invalid identity papers would not be held to constitute a refusal to provide them with valid identity papers.

31. **The applicants** replied that it was correct that the Romanovs had not made any application for aliens passports during their stay in the Netherlands before arriving in Cologne at the end of September 1976. They did not take part in the negotiations concerning their return to the Netherlands and the agreement to permit them to return left the problem of identification documents open and the German authorities had kept the documents, which they had held invalid. However, those responsible for looking after the Romanovs in Lelystad had repeatedly applied for the issue of passports. The last discussions had taken place in the Dutch Ministry of Justice on 26 April 1977 but had not led to any result. They had not even been successful in obtaining a residence permit, which was the prerequisite for the issue of a passport.

iii. *Family rights*

32. **The Netherlands Government** observed that it had emerged later that children had been born to the gypsies concerned during their first stay in the Netherlands, but no notification of these births had been made to the Registrar of Births, Deaths and Marriages. The Government explained that any child whose birth in the Netherlands is notified, is entered in the Registers of Births, and copies of the entries can be supplied on request.

iv. *Domestic law*

33. It is recalled that **the applicants** alleged that they have no justiciable claim to be issued with valid identity papers.

34. **The Netherlands Government** observed that in the Netherlands passports for aliens can be issued to persons who are without nationality or whose nationality is not known and who are residing permanently in the Netherlands or at least have their principal place of residence there. Under Dutch law, all aliens who spend 180 days out of any period of 360 days in the Netherlands are obliged to have their names entered in the population register ; copies of the entries can be obtained for various purposes.

35. The Government pointed out that gypsies who are in the Netherlands illegally, either through not having travel documents or for some other reason, are not treated differently from other aliens who are there illegally.

36. **The applicants** replied that if an alien complied with the duty to register, this did not mean that he either received a residence permit or that a passport was issued to him. They submitted that they were only permitted to stay in the Netherlands because the Government did not know to where it could deport them ; a fact which amounted to discrimination.

#### D. **General situation of nomadic gypsies in Europe**

37. **The Netherlands Government** submitted that, whilst recognising that the legal position of stateless gypsies generally leaves much to be desired, the Government emphasised that no specific State could be designated as bearing a special legal responsibility towards an unlimited number of persons belonging to this group, either in connection with their wish to possess identity papers or with their wish to move freely from one country to another or to settle in a certain place. Consequently, no specific responsibility could be attributed to the State on whose territory the gypsies concerned chance to be at a given moment.

38. **The applicants** replied that the Government's statement was not of a nature to satisfy or disprove the application of the Romanov group. The problem of the wandering gypsies in Europe was known and would never be solved if the governments concerned merely described it and were content to say that other governments were faced with the same problem. This was a means of shifting responsibility while the discrimination remained because the government concerned declared itself incompetent.

39. The applicants explained that in the discussions between the persons looking after gypsies in the Netherlands and the Netherlands Ministry of Justice (as was always and everywhere the case) the latter had relied on the argument of a general deterrent. For it was feared that if the Romanov group were to receive identification papers (contrary to the existing practice) all the gypsies in Europe would suddenly gather in the Netherlands and demand identification papers relying on the principle of equal treatment. In the applicants' view the foundation of this argument was as erroneous as it was inhumane and superficial. Firstly, no example could be given to prove that this fear is justified. Secondly, it had to be said clearly that one may not refuse to act in accordance with justice, treat persons in a humane manner and secure their subsistence on the grounds that

others may possibly claim the same rights. The applicants could not accept that one refrained from putting an end to discriminatory treatment because of the possibility that some other person who is a victim of the same type of discrimination might also insist on that discrimination being terminated. Discriminatory treatment was not disproved by alleging that others were victims of the same discrimination.

#### **E. Discussions in the Council of Europe**

40. **The Netherlands Government** stated that they were of the opinion that the only way in which a real solution to the problem of nomadic groups could be found was by concerted action in an international and, more specifically, a European context. It would only be possible to relax immigration policy if other countries were to do the same. It was for this reason that the Netherlands Government, spurred on by Parliament, had repeatedly advocated in the Council of Europe that the problem should be tackled on a collective basis.

41. As a result, the matter was first considered by the Social Committee of the Council of Europe. Following a recommendation to that effect by the Consultative Assembly, the committee studied the social problems of the gypsies. A committee which was then set up to study the situation of gypsies and other nomads in Europe confined itself, in fact, to studying the problems of such groups residing in the various member states. The Social Committee finally found itself incompetent to deal with the legal problems associated with the illegal presence of stateless gypsies with no country of their own and their illegal crossing of borders.

42. Since then, the Netherlands Government, partly at the continued insistence of Parliament, had renewed its attempts to interest the Council of Europe in this problem. As a result, the matter is now being studied by the Committee on Legal Co-operation, and following a proposal by this Committee, it has now been decided to set up a committee of experts which will study the legal problems affecting the nomadic gypsies.

43. Concerning the latter committee, the **Government of the Federal Republic** stated that the date of the meeting has not yet been fixed.

44. The committee of experts on identity documents and movement of persons had so far essentially dealt with the standardisation of the outer form and structure of identity papers. It had decided to deal in the future also with the issue of identity papers to stateless persons and refugees. However the necessary consent of the Committee of Ministers Deputies to this extension of the terms of reference was still outstanding.

45. The Federal Government estimated that in view of this state of affairs in the two expert committees, concrete proposals could not be expected to be forthcoming in the near future.

## **II. SUBMISSIONS OF THE PARTIES**

### **A. Submission of the applicants**

46. The applicants invoked Articles 3, 8 and 14 of the Convention and alleged that their lack of identity papers made their general situation incompatible with the rights protected in the said Articles. They submitted that they had no domestic remedy. In particular, no formal application for aliens passports had been accepted.

### **B. Submissions of the Federal Government as to the admissibility of application No. 7823/77**

47. The Federal Government submitted that the application was inadmissible in accordance with Article 26 of the Convention because all domestic remedies had not been exhausted. In particular, the applicants had not made any formal application for the issue of aliens passports and a refusal of such application could, if their rights under Articles 3 and 14 had been violated thereby, have been contested in the administrative courts. Also the Registrar's decision could have been contested by the applicants by appealing to the local court.

48. Subsidiarily, the Federal Government submitted that the application was also inadmissible under Article 27 (2) for the further reason that it was manifestly ill-founded. In particular, having regard to Article 3 of the Convention, the oral explanation of the aliens registration authority that the issue of aliens' passports could be effected only by the Dutch authorities constituted neither degrading nor inhuman treatment of the applicants. The applicants had entered the Federal Republic illegally and had only been allowed to stay provisionally. Lengthy investigations would have been necessary in order to establish their identities. In these circumstances it had suggested itself to refer the applicants to the country which was obliged to receive them in accordance with the Agreement of 17 May 1966.

49. The Federal Government also submitted that this situation could not be regarded as a discrimination which is forbidden by Article 14. Gypsies who did not possess German nationality would, if they stay in the Federal Republic lawfully, be issued aliens' passports in the same way as any other aliens.

50. The Federal Government submitted finally that contrary to the allegations of the applicants the fact that they were not in possession of valid identity papers had not led to inhuman or degrading treatment by other authorities or courts, because those concerned had neither been barred from the criminal proceedings before the jury court of the Regional Court Munich I, nor had they been refused the issue of a birth certificate. With reference to rights in Article 12 of the Convention the Government submitted that illegitimacy was not a bar to marriage.

51. As illegitimate children enjoyed the same opportunities as legitimate children there was in the Government's submission no discrimination in this respect.

### **C. Submissions of the Netherlands Government as to the admissibility of application No. 7824/77**

52. The Netherlands Government concluded that the application, in so far as it related to the allegation that the Dutch authorities had expelled the applicants

from Dutch territory to the territory of the Federal Republic of Germany (whether or not this took place over the "green frontier"), lacked any basis in fact and should consequently be considered inadmissible, as being manifestly ill-founded, pursuant to Article 27 (2) of the Convention.

53. Further, there had been no question of a refusal of applications for aliens passports, nor any failure to register births on the part of the Netherlands Government and, in their submission, also this part of the application had to be considered as having no basis in fact and was inadmissible pursuant to Article 27 (2) of the Convention.

### **III. THE LAW**

#### **A. Application No. 7823/77 v. the Federal Republic of Germany**

##### **1. The first complaint**

54. The applicants have complained that their general situation is inconsistent with various rights guaranteed by the Convention.

55. In this respect the Commission first recalls that it cannot examine in general the question of conformity of the applicants' situation with the provisions of the Convention. Any examination of applications submitted under Article 25 of the Convention must relate to specific acts of the authorities of a respondent Government to the detriment of the particular applicants concerned.

56. In this application the applicants complain that they are being subjected to degrading treatment because the authorities of the Federal Republic have failed to issue them with aliens' passports or other documents of identity. Having regard to the fact that the Romanovs have left the territory of the Federal Republic this complaint must be regarded as being made by the remaining applicants of the Denisov and Nicolic families.

57. The Commission's case law establishes that there is no right as such in the Convention to obtain identity papers, but the Commission accepts, in the special circumstances of this case and considering that the applicants are nomads and have other ethnical peculiarities, that questions might arise under Articles 3 and 14 of the Convention concerning the respect for their human dignity and concerning their treatment.

58. However, the Commission is not required to decide whether or not the application discloses any appearance of a violation of these provisions as, under Article 26 of the Convention, it may only deal with a matter after all domestic remedies have been exhausted according to the generally recognised rules of international law.

59. It may be left unanswered whether or not the oral explanations by the aliens registration authority were sufficient to form a basis for an action in the administrative courts, because it was open to the applicants to make a formal application for aliens' passports, which in case of refusal, could have been pursued before the

said courts. The allegations that the applicants are barred from appearing before the courts have not been borne out by the facts of this application. In the illustrative case before the Regional Court in Munich the two children were in fact admitted as intervenors (Nebenkläger).

60. Further, it may reasonably be required that the remedy indicated by the Government should have been tried before the applicants could claim that it is not effective or adequate. The applicants cannot, consequently, be considered to have exhausted the remedies available to them under German law. Moreover, an examination of the case does not disclose the existence of any special circumstances which might have absolved the applicants, according to the generally recognised rules of international law, from exhausting the domestic remedies at their disposal.

61. It follows that this part of the application must be rejected under Article 27 (3) of the Convention.

## **2. The second complaint**

62. The applicants have also complained as an illustration of their situation that two children of their tribe are being denied access to the Regional Court in Munich in a civil claim by being refused legal aid.

63. The Commission observes that no right to free legal aid in civil proceedings is as such included among the rights and freedoms guaranteed by the Convention and in this respect the Commission refers to its constant jurisprudence (cf. for example Application No. 6958/75, *X. v. Switzerland*, in Decisions and Reports No. 3 at p. 155).

64. Nevertheless, Article 6 (1) of the Convention guarantees that in the determination of his civil rights and obligations everyone is entitled to a hearing by an independent tribunal. Article 14 provides that the enjoyment of this right shall be secured without discrimination on any ground. The question could be raised, therefore, whether the denial of free legal aid did prevent the children from going before the courts and thereby amount to a failure by the courts to secure without discrimination for the children a fair trial as guaranteed under Articles 6 (1) and 14.

65. However, the applicants have failed to supply the Commission with the copy of any decision given by the authorities in the matter, or any other detailed description of the alleged events. The Commission has not, therefore, a safe basis for any further consideration of the complaint seen either as an individual complaint or as an illustration for the purposes of the applicants' above first complaint. An examination by the Commission of this complaint as it has been submitted does not therefore disclose any appearance of a violation of the Convention.

66. It follows that this part of the application is manifestly ill-founded within the meaning of Article 27 (2) of the Convention.

## **3. The third complaint**

67. The applicants have then complained as a further illustration of their situation that the failure to issue a birth certificate amounted to an interference with the right

to respect for family life, which right is guaranteed by Article 8 (1) of the Convention. They have complained that the same right is interfered with in that their marriages are not formally recognised.

68. They have also complained that the future right of the child in question to marry has been violated through the failure to issue a birth certificate which they explain is a formal requirement for marriage. The right to marry is guaranteed by Article 12 of the Convention.

69. The Commission considers that the failure to issue a birth certificate may imply an interference with the right to respect for family life. However, it appears that the birth certificate in fact was available. It is true that the father is not mentioned in the certificate, the reason being that the formalities of the Marriage Act have not been observed by the parents. That factor does not, however, bar the child later on from marrying and consequently there is no basis for this complaint.

70. Therefore also an examination of these complaints as they have been submitted does not disclose any appearance of a violation of the Convention.

71. It follows that the remainder of this application is also manifestly ill-founded within the meaning of Article 27 (2) of the Convention.

## **B. Application No. 7824/77 v. the Netherlands**

### **1. The first complaint**

72. The applicants have complained that the authorities of the Netherlands had illegally forced them to leave the country and they have alleged that this treatment was degrading and discriminatory in violation of Articles 3 and 14 of the Convention. This complaint is maintained only by the Denisov and Nicolic group, which is staying in the Federal Republic.

73. Article 3 of the Convention guarantees the freedom from degrading treatment and Article 14 secures the enjoyment without discrimination of any ground of the rights and freedoms set forth in the Convention.

74. However, the applicants have failed to produce any substantial description of the alleged events, which in any case are disputed by the respondent Government. The Commission is therefore of the opinion that the applicants have not presented a prima facie case.

75. An examination of this complaint as it has been submitted does not therefore disclose any appearance of a violation of the Convention.

76. It follows that this part of the application is manifestly ill-founded within the meaning of Article 27 (2) of the Convention.

### **2. The second complaint**

77. The Commission refers to the general considerations expressed in paras. 54-57 above and observes here that the applicants of the Romanov family have com-

plained that they are being subjected to degrading treatment because the authorities of the Netherlands have failed to issue them with aliens' passports or other documents of identity.

78 They have referred to discussions at a meeting in the Ministry of Justice on 26 April 1977, which according to the applicants led to no result. However, also in this case the applicants have not apparently made any formal application for passports. In case of a refusal further domestic remedies remain to be exhausted if these are effective and adequate.

79 The applicants cannot, consequently, be considered to have exhausted the domestic remedies in accordance with Article 26. Moreover, an examination of the case does not disclose the existence of any special circumstances which might have absolved the applicants, according to the generally recognised rules of international law, from exhausting the domestic remedies at their disposal.

80 It follows that the remainder of the application must be rejected under Article 27 (3) of the Convention.

81. For these reasons, the Commission

DECLARES THESE APPLICATIONS INADMISSIBLE.

#### *(TRADUCTION)*

#### **I. EN FAIT**

##### **A. Les requérants et leurs représentants**

1. Les requérants sont 48 Tziganes des tribus Kalderas appelées Romanov, Denisov et Nicolic. Leurs nom et identité figurent au dossier. Ils sont venus de Yougoslavie et de Bulgarie.

2. Ils sont représentés devant la Commission par Mme S. Soback, assistante sociale à Cologne dans une organisation religieuse de bienfaisance (Diözesan-Caritasverband für das Erzbistum, Cologne). Mme Soback est assistée de M<sup>e</sup> P. Jochum, avocat à Cologne.

##### **B Origine des requêtes**

3. Les requérants avaient précédemment introduit devant la Commission une requête dirigée contre la République fédérale d'Allemagne, enregistrée sous le numéro de dossier 7704/77. Le 11 mars 1977, la Commission déclara cette requête irrecevable en application de l'article 27 (2) et (3) de la Convention.\*

\* Décision non publiée.

4. Dans cette précédente requête, la Commission était essentiellement saisie de l'allégation selon laquelle les requérants avaient été illégalement expulsés des Pays-Bas vers la République Fédérale d'Allemagne et du grief selon lequel les autorités allemandes avaient décidé de les renvoyer aux Pays-Bas, après quoi cet Etat allait peut-être les expulser vers la Belgique.

5. Toutefois, les autorités néerlandaises s'étaient déclarées disposées à recevoir les Romanov (33 requérants). Ceux-ci, après règlement de leur affaire d'expulsion, sont revenus aux Pays-Bas et résident maintenant à Lelystad, dans un camp que les autorités néerlandaises ont mis à leur disposition. Ils ont été autorisés à entrer aux Pays-Bas en application de l'Accord conclu le 17 mai 1966 entre la République Fédérale d'Allemagne, les Pays-Bas et d'autres pays concernant la prise en charge de personnes à la frontière.

6. Les autres requérants, appartenant aux tribus Denisov et Nicolic, sont toujours dans un camp à Cologne en attendant l'issue des négociations en cours entre la République Fédérale et les Pays-Bas pour leur entrée sur le territoire néerlandais. Leur séjour en République Fédérale d'Allemagne est provisoirement toléré.

#### C. Allégations des requérants et observations des Gouvernements défendeurs

##### a. *Le contenu des griefs des requérants*

7. Les requérants se plaignent pour l'essentiel d'être constamment soumis à un traitement dégradant parce qu'ils ne possèdent pas et ne peuvent pas obtenir de pièces d'identité. Ils expliquent qu'il leur est en conséquence interdit de s'installer où que ce soit et d'y prendre légalement un travail. Ils n'ont le choix qu'entre deux solutions : percevoir des prestations sociales, ce qui ne garantit qu'un niveau de vie minimum et qui n'est pas compatible avec le respect de leur dignité d'homme, ou s'enfoncer dans l'illégalité, ce qui équivaut à détruire sa propre existence. Les requérants se plaignent en outre d'être victimes de discrimination car ils estiment que, s'ils sont privés de leurs droits, c'est parce qu'ils appartiennent à une minorité, qu'ils sont apatrides, sans domicile et dépourvus de protection consulaire.

##### b. *Détails particuliers à la requête N° 7823/77 contre la République Fédérale d'Allemagne*

###### i. *Pièces d'identité*

8. Les requérants se plaignent de ce que les autorités allemandes aient refusé de leur délivrer des cartes d'identité et peuvent donc leur interdire l'entrée à tout moment, puisqu'ils ne peuvent pas prouver leur identité.

9. Le Gouvernement fédéral fait remarquer que les requérants n'ont pas formellement demandé la délivrance d'un passeport pour étrangers (Fremdenpass). Si, au cours d'entretiens avec le Service d'immatriculation des étrangers (Ausländerbehörde), ils ont toutefois demandé à plusieurs reprises et de manière informelle

que ces passeports leur soient délivrés, il leur a été indiqué que ceci relevait finalement des autorités néerlandaises une fois les requérants revenus aux Pays-Bas.

10. Le Gouvernement fédéral souligne que, selon l'article 4 de la loi relative aux étrangers (Ausländergesetz) qui est conforme à la situation juridique prévalant dans d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe, les étrangers ne pouvant pas prouver leur identité se verront délivrer un passeport pour étrangers ; par ailleurs, le Règlement d'application N° 2 de cette loi (Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Ausführung des Ausländergesetzes) prévoit qu'il faut tenir compte à la fois des intérêts de l'Allemagne et des raisons humanitaires contraignantes. Mais les requérants étant entrés illégalement en République Fédérale et n'ayant été autorisés à y séjourner que provisoirement, la délivrance d'un passeport pour étrangers ne s'avère donc nécessaire ni dans l'intérêt allemand, ni pour des raisons humanitaires. Le Règlement d'application N° 3 stipule en outre qu'il y a lieu de délivrer un passeport à tout étranger déjà bénéficiaire d'une autorisation de séjour en République Fédérale, mais ces conditions ne sont pas remplies non plus en l'espèce. Le Gouvernement fédéral explique que les Pays-Bas, en vertu de l'Accord du 17 mai 1966 cité plus haut, étaient tenus de recevoir les requérants.

11. Le Gouvernement fédéral explique également que la Convention du 28 septembre 1954 relative au Statut des apatrides est en vigueur en République Fédérale d'Allemagne depuis le 24 janvier 1977. Toutefois, lorsqu'elle a déposé son instrument de ratification, la République Fédérale a émis une réserve quant à l'obligation que lui fait l'article 27 de délivrer des cartes d'identité (Personalausweise) aux apatrides qui, séjournant sur son territoire, ne possèdent pas de titre de voyage en bonne et due forme parce qu'en République Fédérale aucune carte d'identité n'est délivrée aux étrangers. Par ailleurs, l'obligation, découlant de l'article 28 de la même Convention, de délivrer des titres de voyage aux apatrides ne s'applique qu'aux personnes séjournant légalement sur le territoire d'un Etat contractant. Or, d'après le Gouvernement, le fait que le séjour des requérants soit toléré ne le rend pas légal.

12. **Les requérants** répliquent en faisant observer que l'illégalité de leur séjour en République Fédérale n'est pas prouvée puisqu'il n'a pas encore été établi s'ils ont ou non des titres de voyage valables. Au demeurant, ils n'ont pas été refoulés à la frontière.

13. Ils estiment que la référence faite par le Gouvernement à l'article 4 de la loi relative aux étrangers tombe à faux puisque leur situation humanitaire, résultant du fait qu'ils n'ont pas de passeport, a été suffisamment exposée. L'argument du Gouvernement selon lequel c'est aux autorités néerlandaises qu'il appartient de délivrer des passeports ne fait qu'exporter le problème. Les requérants précisent également qu'aucune demande officielle de passeport n'a été acceptée.

#### ii. *Accès aux tribunaux*

14. **Les requérants** se réfèrent, pour illustrer le caractère désespéré de leur situation, à une affaire entendue par le tribunal régional (Landgericht) de Munich l'en

février 1977. Une mère de deux enfants (tous trois appartenant au groupe des tribus requérantes\*) ayant été assassinée, ses enfants désiraient se porter partie civile au procès mais le tribunal n'a pas admis leur action civile car ils ne pouvaient pas produire un document prouvant leur filiation. D'après les requérants, cette affaire montre bien que les liens familiaux au sein de la tribu ne sont pas considérés comme dignes d'être reconnus ou protégés.

15. **Le Gouvernement fédéral** se réfère à un rapport du Président de la Cour d'Assises (Schwurgericht) du Tribunal régional de Munich I et fait observer qu'après une objection élevée par la défense et finalement rejetée, les deux enfants en question ont bien été autorisés, par l'ordonnance d'ouverture de la première Chambre criminelle (Erste Strafkammer) du Tribunal régional de Munich II datée du 12 février 1977, à être parties intervenantes dans les poursuites pénales. En même temps, l'assistance judiciaire leur a été accordée. Quant à la nouvelle allégation que les requérants ont formulée dans leur réplique, le Gouvernement fédéral a informé la Commission qu'il présenterait des observations complémentaires dès qu'il aurait procédé à l'examen du grief.

16. **Les requérants** répondent qu'il faut tenir compte du fait que, dans l'appel interjeté par l'accusé, celui-ci ne manquerait pas de contester à nouveau la filiation et l'identité des enfants. En outre, une action civile intentée par les enfants est en instance devant le Tribunal régional de Munich II, et, ici, l'assistance judiciaire leur a été refusée parce qu'ils ne pouvaient pas prouver leur filiation.

### iii. *Droits de la famille*

17. **Les requérants** allèguent également qu'en janvier 1977, une autre requérante, Mme R.R., a eu un enfant pour lequel les autorités ont refusé de délivrer un acte de naissance (Geburtsurkunde) faute de pouvoir établir l'identité de la mère. Toutefois, une attestation de filiation (Abstammungsurkunde) et un extrait du registre des naissances (Auszug aus dem Geburtsregister) ont été délivrés. Les requérants se plaignent de ce que l'enfant ne pourra jamais se marier puisqu'il ne pourra pas prouver sa filiation.

18. **Le Gouvernement fédéral** fait observer que l'enfant est né le 10 janvier et qu'un acte de naissance a été délivré le 13 janvier 1977 (copie en a été produite). Le Gouvernement explique qu'en vertu de la loi sur l'état civil (Personenstandsgesetz), l'officier d'état-civil (Standesbeamte) est tenu de n'enregistrer les naissances déclarées qu'après avoir vérifié certains renseignements. Si la vérification montre que le mariage des parents n'a pas été valablement contracté parce que les formalités prévues par la loi sur le mariage n'ont pas été respectées, l'acte de naissance ne mentionnera pas le nom du père. Le Gouvernement explique également que l'illégitimité n'est pas un obstacle au mariage et que, selon l'article 6 (5) de la Loi fondamentale (Grundgesetz), les enfants illégitimes jouissent des mêmes possibilités de développement physique et moral que les enfants légitimes.

---

\* Le père des enfants est le requérant Z.S.

19. **Les requérants** font observer que l'acte de naissance produit par le Gouvernement n'a jamais été remis à l'intéressé. En outre, leur affaire ne concerne pas l'illégitimité des enfants mais le mépris total de leur vie familiale. Leurs mariages ne sont pas reconnus parce qu'ils n'ont pas été célébrés conformément à leurs traditions. D'ailleurs, ils ne peuvent pas contracter un mariage normalement reconnu parce qu'ils ne peuvent pas prouver leur identité.

#### *iv. Droit interne*

20. Enfin, **les requérants** font valoir que leur requête est recevable car il n'existe pas pour eux de voies de recours internes. Ils allèguent que les apatrides ne peuvent faire valoir en justice, ni en Allemagne ni aux Pays-Bas, leur droit à se voir délivrer des papiers d'identité valables ni entamer une procédure en constatation d'identité (Personenfeststellungsverfahren). Ils expliquent que l'accès aux tribunaux en qualité de parties leur est fermé et se réfèrent, pour illustrer cette allégation, au cas des enfants dont la mère a été assassinée.

21. **Le Gouvernement fédéral** fait remarquer que, selon l'article 42 (2) du code de procédure des tribunaux administratifs, l'intéressé peut attaquer devant les tribunaux administratifs une décision négative du Service d'immatriculation des étrangers. Cette action est recevable si l'intéressé peut faire valoir que ses droits pourraient avoir été violés par un refus ou une omission de statuer de ce Service. Le Gouvernement explique qu'un droit des requérants aurait pu être violé si, en exerçant à tort le pouvoir discrétionnaire que lui reconnaît l'article 4 de la loi sur les étrangers, le service compétent pour l'immatriculation des étrangers avait refusé de délivrer un passeport pour étrangers. Le Gouvernement produit une copie de l'arrêt rendu par le Tribunal administratif supérieur (Oberverwaltungsgericht) de Münster en date du 28 octobre 1969, qui devrait montrer que les tribunaux contrôlent en pratique l'exercice par le Service d'immatriculation des étrangers de son pouvoir discrétionnaire. De plus, le tribunal administratif n'obligerait pas le plaignant à prouver son identité en produisant une pièce d'identité. En effet, dans la procédure devant les tribunaux administratifs, il n'est pas besoin, en règle générale, de faire état de données personnelles et l'auteur du recours n'a pas, en principe, à comparaître à une audience.

22. Par ailleurs, un recours est possible devant le tribunal cantonal compétent (Amtsgericht) contre les actes projetés ou effectués par le bureau d'état-civil.

23. **Les requérants** font observer que le Gouvernement a passé sous silence le fait que, selon l'article 82 du code de procédure des tribunaux administratifs, tout recours doit préciser qui en est l'auteur, ce qu'il n'est pas possible de faire sans avoir établi son identité, ce qui, à son tour, ne peut se faire qu'avec une pièce d'identité en bonne et due forme. Au surplus, ils estiment que l'arrêt du 28 octobre 1969 n'est pas pertinent en l'espèce parce qu'il établit simplement que la délivrance d'un passeport pour étrangers relève du pouvoir discrétionnaire du Service d'immatriculation des étrangers et qu'en l'occurrence le requérant s'est vu à juste titre refuser un passeport puisqu'il n'avait pas auparavant essayé de se procurer un passeport national. Toutefois, les requérants sont apatrides et dans l'impossibilité de solliciter des passeports nationaux.

24. Les requérants font également valoir que la procédure d'obtention des passeports pour étrangers prendrait au minimum quatre ans et que, dans l'interval, leur triste situation ne ferait qu'empirer.

*c. Détails particuliers à la requête N° 7824/77 contre les Pays-Bas*

*i. Allégation d'expulsion illégale*

25. **Les requérants** se sont plaints initialement d'avoir été illégalement expulsés des Pays-Bas. Toutefois, les Pays-Bas ayant autorisé la tribu des Romanov à revenir sur leur territoire, les requérants n'ont pas maintenu ce grief en ce qui concerne les Romanov.

26. **Le Gouvernement néerlandais** fait remarquer que les requérants étaient présents sans droit sur le territoire néerlandais et, au début, à l'insu des autorités néerlandaises. En effet, ils étaient entrés illégalement sur le territoire en évitant les postes frontières et ne s'étaient pas présentés à la police locale comme l'exige pourtant la loi sur les étrangers. Une enquête effectuée par la police n'a pas réussi à trouver un quelconque fondement à l'affirmation des requérants selon laquelle des mesures officielles auraient été prises pour les expulser des Pays-Bas. L'enquête effectuée à Cologne par les autorités allemandes a montré que les requérants étaient entrés à un certain moment en 1976 sur le territoire néerlandais et qu'ils l'avaient tous quitté clandestinement.

27. **Le Gouvernement néerlandais** explique qu'au demeurant il n'aurait pas été possible de renvoyer les requérants dans leur pays d'origine faute de renseignements suffisants à cet égard et que, deuxièmement, on supposait qu'aucun des Etats voisins n'était disposé à les laisser entrer chez lui. De plus, si les Pays-Bas avaient irrégulièrement expulsé les requérants vers la République Fédérale sans passer par les postes de frontière, c'eût été une violation de l'Accord du 17 mai 1966 et serait allé à l'encontre d'une pratique bien établie. Enfin, il n'aurait même pas été possible en fait d'expulser un groupe aussi important sans passer par les postes frontières comme il a été allégué.

28. **Les requérants** répliquent en faisant observer que jusqu'ici, leur allégation d'expulsion illégale n'a pas été réfutée et qu'ils ne sont pas davantage en mesure de la prouver que le Gouvernement néerlandais n'est en mesure de la réfuter.

*ii. Pièces d'identité*

29. **Les requérants** se plaignent de ce qu'ils n'obtiendront pas aux Pays-Bas non plus de papiers d'identité valables et que les Pays-Bas les ont accueillis sur leur territoire avec les documents mêmes que les autorités allemandes considéraient comme non valables.

30. **Le Gouvernement néerlandais** fait observer que, pendant la période visée dans la présente requête, il n'a reçu de la part des requérants aucune demande de délivrance de documents les concernant. Le fait que les Pays-Bas étaient disposés à laisser les requérants entrer sur le territoire néerlandais après avoir séjourné en Allemagne et ceci sur présentation de papiers d'identité non valables, ne saurait

être considéré comme constituant un refus de leur fournir des papiers d'identité valables.

31. **Les requérants** répondent qu'il est exact que, pendant leur séjour aux Pays-Bas, et avant leur arrivée à Cologne fin septembre 1976, les Romanov n'ont déposé aucune demande d'obtention de passeports pour étrangers. Ils n'ont pas participé aux négociations concernant leur retour aux Pays-Bas ; l'accord finalement conclu, les autorisant à retourner aux Pays-Bas, n'a pas résolu le problème de leurs cartes d'identité et les autorités allemandes ont conservé par devers elles les documents qu'elles considéraient comme non valables. Toutefois, les personnes chargées de s'occuper des Romanov à Lelystad ont, à diverses reprises, sollicité la délivrance de passeports. Les dernières discussions à ce propos ont eu lieu au Ministère néerlandais de la Justice le 26 avril 1977 mais sans aboutir à aucun résultat, puisqu'elles n'ont même pas abouti à obtenir pour les intéressés un permis de séjour, condition préalable à la délivrance d'un passeport.

*iii. Droits de la famille*

32. **Le Gouvernement néerlandais** fait observer qu'il est apparu par la suite que si, pendant le premier séjour des Tziganes aux Pays-Bas, des enfants leur étaient nés, aucune de ces naissances n'avait été déclarée au Bureau de l'état-civil. Or, le Gouvernement explique que tout enfant dont la naissance est déclarée aux Pays-Bas figure dans le registre des naissances et que copie de l'inscription peut en être fournie sur demande.

*iv. Droit interne*

33. Il est rappelé que les **requérants** allèguent ne pas pouvoir faire valoir en justice leur droit à obtenir des papiers d'identité valables.

34. **Le Gouvernement néerlandais** fait remarquer qu'aux Pays-Bas, des passeports pour étrangers peuvent être délivrés aux personnes sans nationalité ou de nationalité inconnue et qui résident en permanence aux Pays-Bas ou, du moins, y ont leur principale résidence. Selon la loi néerlandaise, tout étranger qui, sur 360 jours, en a passé 180 aux Pays-Bas, est obligé de se faire inscrire sur le registre de la population ; copie de l'inscription peut en être obtenue pour divers usages.

35. Le Gouvernement souligne que les Tziganes qui se trouvent illégalement aux Pays-Bas, parce qu'ils n'ont pas de titre de voyage ou pour toute autre raison, ne sont pas traités différemment des autres étrangers qui séjournent illégalement dans le pays.

36. **Les requérants** répondent à cela que lorsqu'un étranger se plie à l'obligation de se faire immatriculer, cela ne signifie pas qu'il ait reçu un permis de séjour ou qu'un passeport lui ait été délivré. Ils font valoir que s'ils ont été autorisés à rester aux Pays-Bas, c'est simplement parce que le Gouvernement ne savait pas où il pourrait les expulser ; c'est là un fait qui équivaut à une discrimination.

#### D. Situation générale des Tziganes nomades en Europe

37. Le Gouvernement néerlandais fait valoir que, tout en reconnaissant que la situation juridique des Tziganes apatrides laisse beaucoup à désirer d'une façon générale, aucun Etat ne peut être nommément désigné comme portant une responsabilité juridique particulière à l'endroit d'un nombre indéterminé de personnes appartenant à ce groupe, en ce qui concerne tant leur désir de posséder des papiers d'identité que celui de se déplacer librement d'un pays à l'autre ou de se fixer en un endroit donné. En conséquence, aucune responsabilité précise ne saurait être imputée à l'Etat sur le territoire duquel le hasard fait que les Tziganes en question se trouvent à un moment donné.

38. Les requérants répondent que cette affirmation du Gouvernement n'est pas de nature à satisfaire ou à faire rejeter la requête du groupe Romanov. Le problème des Tziganes errants en Europe est bien connu et ne sera jamais résolu si les gouvernements intéressés ne font que le décrire et se bornent à dire que d'autres gouvernements sont confrontés au même problème. C'est là un moyen de déplacer la responsabilité alors que la discrimination subsiste, le Gouvernement concerné se déclarant lui-même incompétent.

39. Les requérants expliquent que, lors des discussions entre les personnes s'occupant des Tziganes aux Pays-Bas et le Ministère néerlandais de la Justice (comme c'est toujours et partout le cas), ce dernier a invoqué l'argument d'un effet préventif général. Il redoute en effet que si (contrairement à la pratique existante), les Romanov recevaient des papiers d'identité, tous les Tziganes d'Europe viendraient aux Pays-Bas et exigeraient qu'on leur délivre des papiers d'identité en invoquant le principe de l'égalité de traitement. De l'avis des requérants, le fondement de cet argument est aussi erroné qu'il est inhumain et superficiel. Premièrement, on ne peut citer aucun exemple prouvant que cette crainte soit justifiée. Deuxièmement, il faut dire nettement que l'on ne peut pas refuser d'agir conformément à la justice, de traiter des personnes de façon humaine et d'assurer leur subsistance pour le motif que d'autres personnes pourraient revendiquer les mêmes droits. Les requérants ne sauraient accepter que l'on s'abstienne de mettre un terme à un traitement discriminatoire sous prétexte que tout autre personne, victime du même genre de discrimination, pourrait elle aussi insister pour qu'il soit mis fin à cette discrimination. On ne prouve pas l'inexistence d'un traitement discriminatoire en alléguant que d'autres personnes sont victimes de la même discrimination.

#### E. Examen de la question au Conseil de l'Europe

40. Le Gouvernement néerlandais estime que, d'après lui, le seul moyen d'apporter une véritable solution au problème des groupes nomades est de mener une action concertée au niveau international et, plus précisément, européen. On ne pourra assouplir les politiques d'immigration que si d'autres pays en font autant. C'est pourquoi le Gouvernement néerlandais, poussé en cela par le Parlement, a plusieurs fois préconisé au sein du Conseil de l'Europe qu'il fallait s'attaquer à la question sur une base collective.

41. Suite à ces interventions, la question a d'abord été examinée par la Commission sociale du Conseil de l'Europe. Après une recommandation prise en ce sens par l'Assemblée Consultative, cette commission a étudié les problèmes sociaux des Tziganes. Un comité, créé pour étudier la situation des Tziganes et des autres nomades en Europe, s'est en réalité borné à étudier les problèmes de ces groupes résidant dans les divers Etats membres. La Commission sociale s'est finalement déclarée elle-même incompétente pour traiter des problèmes juridiques liés à la présence illégale de Tziganes apatrides et au fait qu'ils traversent illégalement les frontières.

42. Depuis lors, en partie sur l'insistance continue du Parlement, le Gouvernement néerlandais a renouvelé ses tentatives d'intéresser au problème le Conseil de l'Europe. Finalement, la question est à l'étude par le Comité de coopération juridique et, à la suite d'une proposition dudit Comité, il a été décidé de créer un comité d'experts chargé d'étudier les problèmes juridiques des Tziganes nomades.

43. En ce qui concerne ce dernier comité, le **Gouvernement de la République Fédérale** a précisé que la date de sa réunion n'était pas encore fixée.

44. Le Comité ad hoc d'experts pour les documents d'identité et la circulation des personnes s'est principalement occupé jusqu'ici d'uniformiser la présentation et la structure des papiers d'identité. Il a décidé de s'occuper à l'avenir de la délivrance de papiers d'identité aux apatrides et aux réfugiés mais le consentement indispensable du Comité des Ministres pour élargir en ce sens le mandat du Comité n'a pas encore été donné.

45. Le Gouvernement fédéral estime que, vu cet état de chose dans les deux comités d'experts, on ne saurait s'attendre à des propositions concrètes dans un proche avenir.

## II. ARGUMENTATION DES PARTIES

### A. Argumentation des requérants

46. Les requérants invoquent les articles 3, 8 et 14 de la Convention et allèguent que le fait qu'ils sont sans papiers d'identité rend leur situation générale incompatible avec l'exercice des droits protégés par ces articles. Ils font valoir par ailleurs qu'ils ne disposent d'aucune voie de recours interne et qu'en particulier, aucune demande officielle de passeport pour étranger n'a été acceptée.

### B. Argumentation du Gouvernement de la République Fédérale quant à la recevabilité de la requête N° 7823/77

47. Le Gouvernement fédéral soutient que la requête est irrecevable en vertu de l'article 26 de la Convention, les voies de recours internes n'ayant pas toutes été épuisées. Notamment, les requérants n'ont présenté aucune demande officielle de passeports pour étrangers et à supposer qu'on ait rejeté une telle demande et que les droits garantis aux articles 3 et 14 aient été violés, les intéressés auraient pu saisir les tribunaux administratifs. De même, la décision du Bureau de l'état-civil aurait pu être attaquée par les requérants par voie de recours au tribunal cantonal.

48. A titre subsidiaire, le Gouvernement fédéral fait valoir que la requête est également irrecevable en vertu de l'article 27 (2), pour la raison qu'elle est manifestement mal fondée. En particulier, eu égard à l'article 3 de la Convention, l'explication verbale donnée par le Service d'immatriculation des étrangers indiquant que la délivrance de passeports pour étrangers ne pourrait être effectuée que par les autorités néerlandaises, ne constituait pas pour les requérants un traitement dégradant ou inhumain. Les requérants sont entrés illégalement en République Fédérale et n'ont été autorisés à y séjourner qu'à titre provisoire. Il aurait fallu procéder à de longues investigations pour établir leur identité. Dans ces conditions, le Gouvernement a lui-même proposé de renvoyer les requérants dans le pays qui était tenu de les recevoir conformément à l'Accord du 17 mai 1966.

49. Le Gouvernement fédéral fait également valoir que cette situation ne saurait être considérée comme une discrimination prohibée par l'article 14. En effet, les Tziganes qui ne possèdent pas la nationalité allemande se verront, s'ils restent légalement en République Fédérale, délivrer des passeports pour étrangers selon les modalités applicables à tout autre étranger.

50. Le Gouvernement fédéral fait valoir enfin que, contrairement aux allégations des requérants, le fait qu'ils ne soient pas en possession de papiers d'identité valables n'a pas abouti à leur faire subir un traitement inhumain ou dégradant de la part d'autres services ou tribunaux ; les intéressés ne se sont jamais vu interdire de participer aux procédures pénales devant la Cour d'Assises du tribunal régional de Munich I ni refuser la délivrance d'un acte de naissance. Quant aux droits consacrés à l'article 12 de la Convention, le Gouvernement fait valoir que l'illégitimité n'est pas un obstacle au mariage.

51. Etant donné que les enfants illégitimes jouissent des mêmes possibilités que les enfants légitimes, le Gouvernement estime qu'il n'y a eu à cet égard aucune discrimination.

### **C. Argumentation du Gouvernement néerlandais quant à la recevabilité de la requête N° 7824/77**

52. Le Gouvernement néerlandais conclut que, dans la mesure où elle concerne l'allégation selon laquelle les autorités néerlandaises auraient expulsé les requérants du territoire néerlandais vers le territoire de la République Fédérale d'Allemagne (en passant ou non par les postes frontières), la requête est en réalité dépourvue de fondement en fait et doit en conséquence être déclarée, par l'application de l'article 27, paragraphe 2 de la Convention, irrecevable comme manifestement mal fondée.

53. Au surplus, en ce qui concerne le Gouvernement néerlandais, il n'a pas été question de refus de demandes de passeports pour étrangers ni d'inscriptions sur le registre des naissances, de sorte qu'à son avis, cette partie de la requête doit aussi être considérée comme dépourvue de fondement en fait et donc irrecevable en application de l'article 27 (2) de la Convention.

### III. EN DROIT

#### A. Requête N° 7823/77 contre la République Fédérale d'Allemagne

##### 1. Sur le premier grief

54. Les requérants se plaignent que leur situation en général soit incompatible avec divers droits garantis par la Convention.

55. A cet égard, la Commission rappelle tout d'abord qu'elle ne peut pas examiner en général la question de la conformité de la situation des requérants avec les dispositions de la Convention. Tout examen des requêtes qui lui sont soumises au titre de l'article 25 de la Convention doit porter sur des actes précis accomplis par les autorités d'un Gouvernement défendeur au détriment des requérants.

56. En l'espèce, les requérants se plaignent d'avoir été soumis à un traitement dégradant en ce que les autorités de la République Fédérale ont omis de leur délivrer des passeports pour étrangers ou d'autres pièces d'identité. Etant donné que les Romanov ont maintenant quitté le territoire de la République Fédérale, ce grief doit être considéré comme formulé par les autres requérants appartenant aux tribus Denisov et Nicolic.

57. Il résulte de la jurisprudence de la Commission que la Convention ne garantit, en tant que tel, aucun droit d'obtenir des papiers d'identité, mais la Commission reconnaît que, dans les circonstances particulières à l'affaire et considérant que les requérants sont des nomades et présentent d'autres particularités ethniques, des questions peuvent se poser sur le terrain des articles 3 et 14 de la Convention quant au respect de leur dignité humaine et à la façon dont ils ont été traités.

58. Toutefois, la Commission n'est pas appelée à se prononcer sur le point de savoir si la requête révèle quelque apparence de violation de ces dispositions puisqu'aux termes de l'article 26 de la Convention, elle ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes, tel qu'il est entendu selon les principes de droit international généralement reconnus.

59. Elle peut aussi laisser indécise la question de savoir si les explications verbales fournies par le Service d'immatriculation des étrangers constituaient une décision susceptible de recours devant les tribunaux administratifs car les requérants avaient la faculté d'adresser une demande officielle de passeports pour étrangers qui, si elle avait été refusée, leur aurait permis de saisir les tribunaux administratifs. Les allégations selon lesquelles les requérants seraient empêchés de comparaître devant les tribunaux n'ont pas été étayées par les faits de la présente requête. Dans l'exemple de l'affaire portée devant le tribunal régional de Munich, les deux enfants ont en réalité été autorisés à participer aux procédures comme parties intervenantes (Nebenkläger).

60. De plus, on peut raisonnablement exiger que le recours indiqué par le Gouvernement ait été tenté par les requérants avant que ceux-ci puissent prétendre qu'il n'est pas efficace ou pas adéquat. On ne saurait donc admettre

que les requérants ont épuisé les voies de recours dont ils disposaient en droit allemand. En outre, l'examen de l'affaire n'a permis de déceler aucune circonstance particulière qui aurait pu dispenser les requérants, selon les principes de droit international généralement reconnus, d'épuiser les voies de recours internes.

61. Il s'ensuit que cette partie de la requête doit donc être rejetée conformément à l'article 27 (3) de la Convention.

## **2. Sur le deuxième grief**

62. Les requérants se plaignent également, pour illustrer leur situation, que deux enfants de leur tribu se sont vu refuser l'accès au tribunal régional de Munich pour une action civile, parce qu'ils n'ont pu obtenir l'assistance judiciaire.

63. La Commission fait observer que, parmi les droits et libertés garantis par la Convention, ne figure, comme tel, aucun droit à l'assistance judiciaire en matière civile ; la Commission renvoie sur ce point à sa jurisprudence constante (voir par exemple Requête N° 6958/75, X. c/Suisse, Décisions et Rapports N° 3, p. 155).

64. Toutefois, l'article 6 (1) de la Convention garantit que, dans une contestation portant sur ses droits et obligations de caractère civil, toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue par un tribunal indépendant. Aux termes de l'article 14, la jouissance de ce droit doit être assurée sans discrimination aucune. La question peut donc se poser de savoir si le refus de l'assistance judiciaire a empêché les enfants de se pourvoir en justice, ce qui équivaldrait au défaut par les tribunaux d'avoir assuré aux enfants un procès équitable, sans discrimination aucune, ainsi que le leur garantit les articles 6 (1) et 14.

65. Devant la Commission, toutefois, les requérants n'ont produit copie d'aucune décision des autorités en la matière ni n'ont fourni de détails sur les faits allégués. La Commission ne dispose d'aucune base sûre sur laquelle fonder un examen complémentaire de ce grief, considéré soit comme un grief individuel, soit comme une illustration pour les besoins du premier grief déjà formulé par les requérants. Un examen par la Commission de ce grief tel qu'il a été formulé ne révèle donc aucune apparence de violation de la Convention.

66. Il s'ensuit que cette partie de la requête est manifestement mal fondée, au sens de l'article 27 (2) de la Convention.

## **3. Sur le troisième grief**

67. Les requérants se plaignent, pour illustrer encore leur situation, que l'omission de leur délivrer un acte de naissance équivaut à une atteinte au droit au respect de la vie familiale, droit que leur garantit l'article 8 (1) de la Convention. Ils se plaignent aussi qu'il est porté atteinte à ce même droit du fait que leurs mariages ne sont pas officiellement reconnus.

68. Ils se plaignent également que l'omission de délivrer un acte de naissance viole le droit futur de l'enfant à se marier puisque la possession d'un acte de

naissance est indispensable lors du mariage, expliquent-ils. Le droit de se marier est garanti par l'article 12 de la Convention.

69. La Commission estime que le fait de ne pas délivrer un acte de naissance peut impliquer une atteinte au droit au respect de la vie familiale. Il apparaît qu'en réalité un acte de naissance pouvait être obtenu. Il est exact que le nom du père n'est pas mentionné dans cet acte parce que les formalités prescrites par la Loi sur le mariage n'ont pas été observées par les parents. Mais cet élément n'empêchera pas plus tard l'enfant de se marier, de sorte que ce grief manque en fait.

70. Aussi bien un examen de ces griefs tels qu'ils ont été présentés à la Commission ne permet-il de déceler aucune apparence de violation de la Convention.

71. Il en découle que le restant de cette requête est, lui aussi, manifestement mal fondé au sens de l'article 27 (2) de la Convention.

## **B. Requête N° 7824/77 contre les Pays-Bas**

### **1. Sur le premier grief**

72. Les requérants se plaignent de ce que les autorités néerlandaises les aient illégalement obligés à quitter le pays, ce qui constitue à leurs yeux un traitement dégradant et discriminatoire, contraire aux articles 3 et 14 de la Convention. Ce grief n'est maintenu que par les tribus Denisov et Nicolic, qui se trouvent en République Fédérale d'Allemagne.

73. L'article 3 de la Convention garantit que nul ne peut être soumis à un traitement dégradant et l'article 14 assure la jouissance sans aucune distinction des droits et libertés énoncés dans la Convention.

74. Toutefois, les requérants n'ont fourni à la Commission aucun détail pertinent sur les événements allégués, qu'au demeurant le Gouvernement défendeur conteste. La Commission est donc d'avis que les requérants n'ont pas présenté une affaire pouvant justifier un examen.

75. L'examen de ce grief tel qu'il a été formulé ne permet donc de déceler aucune apparence de violation de la Convention.

76. Il s'ensuit que cette partie de la requête est manifestement mal fondée, au sens de l'article 27 (2) de la Convention.

### **2. Sur le deuxième grief**

77. Renvoyant aux considérations générales qu'elle a exprimées aux paragraphes 54 à 57 ci-dessus, la Commission note que les requérants appartenant à la tribu Romanov se plaignent d'avoir été soumis à un traitement dégradant en ce que les autorités néerlandaises ne leur ont pas délivré de passeports pour étrangers ou d'autres pièces d'identité.

78. Ils ont évoqué les entretiens qui ont eu lieu le 26 avril 1977 au Ministère de la Justice, lesquels, selon les requérants, n'ont eu aucun résultat. Toutefois, là encore, il apparaît que les requérants n'ont formulé aucune demande officielle tendant à la délivrance de passeports. Au cas où une telle demande se serait heurtée à un refus, il leur appartient d'exercer les recours internes dans la mesure où ils sont efficaces et adéquats.

79. On ne saurait donc considérer que les requérants ont épuisé les voies de recours internes, ainsi qu'il est prévu à l'article 26. En outre, un examen de l'affaire ne révèle pas l'existence de circonstances particulières qui auraient pu dispenser les requérants, conformément aux règles de droit international généralement reconnues, d'épuiser les voies de recours internes à leur disposition.

80. Il s'ensuit que le restant de cette requête doit être rejeté par application de l'article 27 (3) de la Convention.

81. Par ces motifs, la Commission

**DÉCLARE LES REQUÊTES IRRECEVABLES.**

**Sales agents for publications of the Council of Europe**  
**Agents de vente des publications du Conseil de l'Europe**

**AUSTRALIA/AUSTRALIE**

Hunter publications, 58A, Gipps Street  
AUS-3066 COLLINGWOOD, Victoria  
Fax: (61) 34 19 71 54

**AUSTRIA/AUTRICHE**

Gerold und Co., Graben 31  
A-1011 WIEN 1  
Fax: (43) 1512 47 31 29

**BELGIUM/BELGIQUE**

La Librairie européenne SA  
90, avenue A. Jönart  
B-1200 BRUXELLES 20  
Fax: (32) 27 35 08 60  
Jean de Lannoy  
202, avenue du Rol  
B-1060 BRUXELLES  
Fax: (32) 25 38 08 41

**CANADA**

Renouf Publishing Company Limited  
1294 Algoma Road  
CDN-OTTAWA ONT K1B 3W8  
Fax: (1) 613 741 54 39

**DENMARK/DANEMARK**

Munksgaard  
PO Box 2148  
DK-1016 KØBENHAVN K  
Fax: (45) 33 12 93 87

**FINLAND/FINLANDE**

Akateeminen Kirjakauppa  
Keskuskatu 1, PO Box 218  
SF-00381 HELSINKI  
Fax: (358) 01 21 44 35

**GERMANY/ALLEMAGNE**

UNO Verlag  
Poppelsdorfer Allee 55  
D-53115 BONN  
Fax: (49) 228 21 74 92

**GREECE/GRÈCE**

Librairie Kauffmann  
Mavrokordatou 9, GR-ATHINAI 106 78  
Fax: (30) 13 83 03 20

**HUNGARY/HONGRIE**

Euro Info Service  
Magyarország  
Margitsziget (Európa Ház),  
H-1138 BUDAPEST  
Fax: (36) 1 111 62 16

**IRELAND/IRLANDE**

Government Stationery Office  
4-5 Harcourt Road, IRL-DUBLIN 2  
Fax: (353) 14 75 27 60

**ISRAEL/ISRAËL**

ROY International  
PO Box 13056  
IL-61130 TEL AVIV  
Fax: (972) 349 78 12

**ITALY/ITALIE**

Libreria Commissionaria Sansoni  
Via Duca di Calabria, 1/1  
Casella Postale 552, I-50125 FIRENZE  
Fax: (39) 55 64 12 57

**MALTA/MALTE**

L. Sapienza & Sons Ltd  
26 Republic Street  
PO Box 36  
VALLETTA CMR 01  
Fax: (356) 246 182

**NETHERLANDS/PAYS-BAS**

InOr-publikaties, PO Box 202  
NL-7480 AE HAAKSBERGEN  
Fax: (31) 542 72 92 96

**NORWAY/NORVÈGE**

Akademika, A/S Universitetsbokhandel  
PO Box 84, Blindern  
N-0314 OSLO  
Fax: (47) 22 85 30 53

**PORTUGAL**

Livraria Portugal, Rua do Carmo, 70  
P-1200 LISBOA  
Fax: (351) 13 47 02 64

**SPAIN/ESPAGNE**

Mundi-Prensa Libros SA  
Castelló 37, E-28001 MADRID  
Fax: (34) 15 75 39 98  
Librería de la Generalitat  
Rambla dels Estudis, 118  
E-08002 BARCELONA  
Fax: (34) 34 12 18 54

**SWEDEN/SUÈDE**

Aktiefölaget CE Fritzes  
Regeningsgatan 12, Box 163 56  
S-10327 STOCKHOLM  
Fax: (46) 821 43 83

**SWITZERLAND/SUISSE**

Buchhandlung Heinemann & Co.  
Kirchgasse 17, CH-8001 ZÜRICH  
Fax: (41) 12 51 14 81

**BERSY**

Route du Manège 60, CP 4040  
CH-1950 SION 4  
Fax: (41) 27 31 73 32

**TURKEY/TURQUIE**

Yab-Yay Yayimcılık Sanayi Dagitim Tic Ltd  
Barbaros Bulvarı 61 Kat 3 Daire 3  
Besiktas, TR-İSTANBUL

**UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI**

HMSO, Agency Section  
51 Nine Elms Lane  
GB-LONDON SW8 5DR  
Fax: (44) 171 873 82 00

**UNITED STATES and CANADA/  
ÉTATS-UNIS et CANADA**

Manhattan Publishing Company  
468 Albany Post Road  
PO Box 850  
CROTON-ON-HUDSON, NY 10520, USA  
Fax: (1) 914 271 58 56

**STRASBOURG**

Librairie Kléber  
Palais de l'Europe  
F-67075 STRASBOURG Cedex  
Fax: (33) 88 52 91 21