

APPLICATION/REQUÊTE N° 7819/77

J.J. CAMPBELL v/the UNITED KINGDOM*

J.J. CAMPBELL c/ROYAUME-UNI*

DECISION of 6 May 1978 on the admissibility of the application

DÉCISION du 6 mai 1978 sur la recevabilité de la requête

Article 6, paragraph 1 of the Convention :

- (a) *Criminal charge. Does this provision apply to disciplinary punishment of a convicted prisoner, consisting of 605 days' loss of remission and 90 days' cellular confinement ? Examination according to criteria established by the European Court of Human Rights in the case of Engel and others.*
- (b) *Access to a court. Prisoner not allowed to consult an independent doctor after having been injured or to consult a solicitor in order to institute civil proceedings before an administrative investigation was completed.*

(Complaints admissible).

Article 26 of the Convention : *Exhaustion of domestic remedies. Ineffective remedy. The refusal of a petition of another person who was in an identical situation disclosed a practice of rejection of such petitions.*

Article 6, paragraphe 1 de la Convention :

- (a) *Accusation en matière pénale. Cette disposition est-elle applicable à la punition disciplinaire d'un détenu condamné consistant à retrancher 605 jours de ses perspectives de remise de peine (loss of remission) et*

* The applicant is represented before the Commission by Mr C. Thornberry, barrister-at-law in London, who is assisted by Miss K. Landgren.

* Le requérant est représenté devant la Commission par M^e C. Thornberry, barrister à Londres, assisté de Mlle K. Landgren.

à lui infliger 90 jours de détention cellulaire? Examen selon les critères énoncés par la Cour européenne des Droits de l'Homme dans l'affaire Engel et autres.

- (b) Accès aux tribunaux. Détenu non autorisé à consulter un médecin indépendant après avoir été blessé et non autorisé à consulter un homme de loi en vue d'intenter une action civile, avant la fin d'une enquête administrative.

(Griefs déclarés recevables).

Article 26 de la Convention : *Epuisement des voies de recours internes. Recours inefficace. Echec d'un recours formé par une autre personne se trouvant dans une situation identique révélant l'existence d'une pratique de rejet.*

Summary of the relevant facts

(français : voir p. 192)

The applicant is serving a ten year prison sentence for conspiracy to rob, illegal possession of a firearm and other lesser offences.

On 16 september 1976 an incident took place in Albany prison, where the applicant was detained at the time. As a means of making a protest, six prisoners – including the applicant – had gathered in a corridor which they refused to leave. Upon the orders of the Deputy Governor, a group of prison officers started to remove them. A brawl ensued during which the officers made use of staves. The applicant was injured and needed medical treatment.

The applicant was summoned to appear before the Board of Visitors charged with disciplinary offences. He refused to appear on the grounds that he wanted legal representation and enough time to prepare his defence. The Board of Visitors proceeded in his absence and awarded the applicant punishment of 90 days' cellular confinement and 605 days' loss of remission for mutiny or incitement to mutiny and gross personal violence to an officer.

Moreover, the applicant, soon after the incident, asked to be examined by an independant doctor and this was refused him. He also asked to be able to consult his solicitors with a view to bringing an action for damages for personal injury. He was told that he first had to submit his complaints in sufficient detail to allow an internal administrative investigation to take place. At the end of his enquiry, that is to say in November 1977, the applicant was allowed to consult his solicitors.

THE LAW (Extract)

Disciplinary proceedings - Article 6

15. The applicant complains that he was sentenced by a Board of Visitors to a period of "solitary confinement" and to some 605 days' loss of remission on disciplinary charges arising out of the incident on 16 September 1976. He maintains that the allegations against him were "criminal" charges within the meaning of Article 6 but submits that in various respects the proceedings before the Board of Visitors did not comply with the requirements of Article 6.

The respondent Government maintain that the proceedings were disciplinary in character and that Article 6 was not applicable. In the alternative they submit that the requirements of Article 6 were sufficiently complied with. They submit that this part of the application is therefore manifestly ill-founded or incompatible with the Convention.

16. The Commission has first considered whether Article 6 was applicable to the proceedings in question. It recalls that in the case of **Engel and others** the European Court of Human Rights held that States were permitted under the Convention to establish a distinction between criminal and disciplinary law, but that the Court had jurisdiction under Article 6 to satisfy itself that the disciplinary did not improperly encroach upon the criminal. (Judgment of 8 June 1976, paragraph 81). The Court enumerated criteria applicable, in the sphere of military service, for the purpose of determining whether a given charge vested by the State with a disciplinary character, nevertheless, counted as "criminal" within the meaning of Article 6 (*ibid* paragraph 82). The factors which the Court took into account were :

1. "whether the provisions defining the offence charged belong, according to the legal system of the respondent State, to criminal law, disciplinary law or both currently" ;
2. "the very nature of the offence ;
3. "the degree of severity of the penalty which the person concerned risks incurring".

17. The Commission further recalls that it has since held in the case of **Kiss v. the United Kingdom*** that these criteria are also applicable for the purpose of determining whether a prison disciplinary charge falls within the "criminal" sphere. It held that Article 6 was not applicable to the proceedings in question in that case, which involved a charge of making a false and malicious allegation against an officer, an offence punishable with one or more of various different penalties connected with prison privileges, including cellular confinement not exceeding 56 days and loss of remission not exceeding

* Application No. 6224/73, Decisions and Reports 7, p. 55.

180 days. The actual punishment included *inter alia* 80 days' loss of remission. The Commission found that the authorities were entitled to take disciplinary proceedings and so far as concerned the question of severity of penalty, made the following observations :

"... the Commission finds that loss of remission does not constitute deprivation of liberty. A prisoner, unlike a person doing military service, is deprived of his liberty for the whole of his sentence. Any remission of that sentence for good behaviour is mere privilege and loss of that privilege does not alter the original basis for detention".

The Commission further observed that the severity of the penalty could not be said to be wholly unrelated to the offence and moreover that "the severity of the punishment alone does not bring the offence charged within the criminal sphere".

18. In the present case the applicant was charged firstly with "mutiny or incitement to mutiny" and secondly with "gross personal violence to an officer". Both the offences came within provisions of disciplinary law, namely paragraphs 1 and 2 of Rule 47 of the Prison Rules 1964. The second offence at least was governed concurrently by criminal law since it constituted the offence of assault.

19. As regards the "very nature" of the offences, which the Court described as "a factor of greater import", the Commission observes that both offences were disciplinary in character in so far as they involved the violation of legal rules governing the operation of the prison (cf. **Engel** judgment, para. 82).

However the second offence at least also involved an evidently serious violation of the general criminal law, a factor which the Commission considers relevant in determining whether the "disciplinary" improperly encroached on the "criminal".

20. As to the severity of the penalty at risk, the Commission observes that the penalty at risk in the present case was more severe than those at stake in the *Kiss* case and other cases raising similar issues which it has considered subsequently*. Both the offences in question were classified as "especially grave offences" in the Prison Rules and by virtue of Rule 52 (as amended) the Board of Visitors could impose a penalty of loss of remission exceeding the limit of 180 days applicable in the case of other offences.

The maximum remission which any prisoner might be granted was one-third of his sentence, which was 3 years and 4 months in the present case, and thus within that limit (at least provided no remission had already been lost), any period of loss of remission might be awarded. The actual penalty in this case was about 605 days' loss of remission according to the applicant, together with a period of some 90 days cellular confinement.

* E.g. Application No. 7161/75, X. v. the United Kingdom, Decision of 3 March 1978 (Unpublished).

21. The facts of the present case are thus different from those of the **Kiss** case both as regards the nature of the offences charged and as regards the severity of the penalties at stake, albeit that they did not, in accordance with the Commission's jurisprudence in the **Kiss** case, involve a deprivation of liberty. Taking into account the serious nature of both the offences charged and the penalties at stake, the Commission considers that the question whether the proceedings properly fell within the "disciplinary" or "criminal" sphere raises important questions concerning the interpretation and application of the Convention which can be determined only in an examination on merits of this part of the application.

22. The Commission has next considered the respondent Government's submission that this part of the application is in any event manifestly ill-founded on the ground that the requirements of Article 6 were sufficiently complied with. However, having considered the parties' submissions it finds that important issues of fact and law, which require to be determined on the merits, arise in connection with this question also.

23. It follows that this part of the application cannot be described as incompatible with the Convention or as manifestly ill-founded. No other ground of inadmissibility appears and it must therefore be declared admissible.

Contact with solicitors in connection with injuries and access to independent medical advice - Articles 6 and 8

24. The applicant next complains that he was not allowed an independent medical examination or contact with his solicitors after he received his injuries on 16 September 1976. He alleges the violation of Article 6 of the Convention, in so far as it guarantees a right of access to court, and of Article 8 in so far as it guarantees the right to respect for correspondence.

25. The respondent Government first submit that the complaint that the applicant was refused facilities for an independent medical examination is inadmissible for non-exhaustion of domestic remedies on the ground that the applicant failed to petition the Home Secretary. However the Commission notes that a similar request to the Home Office made on behalf of one of the other prisoners involved in the incident on 16 September 1976 was refused on the ground that it was "not the practice of the Department to allow prisoners to be examined by outside doctors except ... where these were called in for consultation by the prison medical service". In view of this practice the Commission concludes that a petition to the Home Secretary by the applicant requesting independent medical examination would not have had any reasonable prospect of success, and that he was therefore absolved from making use of this remedy.

26. The respondent Government further submit that Article 6 does not guarantee a right of access to an independent doctor. It is true that no such

right is, as such, guaranteed by Article 6: Nevertheless it appears that the applicant wished to obtain an independent medical examination with a view to bringing a claim in respect of his injuries before a court. A question therefore arises as to whether Article 6 implies that facilities should be made available to a prisoner for the preparation of a civil claim, including in a personal injury case facilities for medical examination. In the context of the present case the Commission considers that this complaint must be seen as an integral part of the applicant's complaint that the effective exercise of his right of access to court, as guaranteed by Article 6 (1) of the Convention has been interfered with.

27. The Commission notes that the applicant was not allowed to contact his solicitors with a view to instituting civil proceedings in respect of his injuries until about November 1977, some fourteen months after the incident in September 1976. However, as it has already observed, it is reasonable to suppose that had he cooperated with the internal investigation procedure he would have obtained access to his solicitors some four to five months after the events in question. The Commission further notes that once he became a party to civil proceedings he would have apparently been able to obtain an independent medical examination under Rule 37 A (3) of the Prison Rules.

28. The Commission recalls that in its Judgment in the **Golder** case (European Court of Human Rights, Series A No. 18), the European Court of Human Rights held that Article 6 (1) of the Convention secures "the right to have any claim relating to ... civil rights and obligations brought before a court or tribunal (para. 36). It also held that "hindering the effective exercise of a right may amount to a breach of that right, even if the hindrance is of a temporary character" (para. 26). It further held that the right of access to the courts "is not absolute" but that there was room for limitations permitted by implication (para. 38). It further indicated, with reference to its previous case-law in the **Belgian Linguistic** case, that such limitations must not injure the substance of the right.

29. Having examined the submissions of the parties in the light of the above-mentioned jurisprudence, the Commission considers that this part of the application raises substantial issues of fact and law which can only be determined in an examination on the merits. In particular the question arises as to whether a delay of even four to five months in allowing the facilities necessary for him to bring his claim before the courts was compatible with Article 6 (1). In so far as the applicant was not allowed to correspond with his solicitors, questions also arise under Article 8 of the Convention, which guarantees *inter alia* the right to respect for correspondence.

The Commission finds that this part of the application therefore be described as incompatible with the Convention or manifestly ill-founded. No other ground of inadmissibility appears and it must therefore be declared admissible.

Résumé des faits pertinents

Le requérant purge une peine de dix ans de prison pour tentative de brigandage, possession illicite d'arme à feu et autres infractions.

Le 16 septembre 1976 un incident eut lieu à la prison d'Albany, où le requérant se trouvait détenu : A titre de manifestation de protestation, six détenus — dont le requérant — se rassemblèrent dans un couloir, qu'ils refusèrent de quitter. Aux ordres du sous-directeur une escouade de gardiens entreprit de les déloger. Une rixe s'ensuivit, au cours de laquelle les gardiens firent usage de bâtons. Le requérant fut blessé et dut recevoir des soins.

Le requérant fut traduit devant la Commission des visiteurs de prisons (Board of visitors), en vue d'une sanction disciplinaire. Il refusa de comparaître au motif qu'il désirait être assisté d'un défenseur et disposer du temps nécessaire à la préparation de sa défense. La Commission des visiteurs procéda en son absence et le punit de 90 jours de détention cellulaire et de 605 jours de perte de remise de peine (loss of remission) pour mutinerie et tentative de mutinerie, ainsi que brutalités commises sur la personne d'un gardien.

D'autre part, le requérant, peu après l'incident, demanda à être examiné par un médecin indépendant, ce qui lui fut refusé. Il demanda également à pouvoir consulter ses sollicitors en vue d'intenter action en réparation du dommage subi (ses blessures). Il lui fut répondu qu'il devait auparavant exposer ses griefs en détail afin de permettre une enquête administrative interne. A la fin de cette enquête, soit en novembre 1977, le requérant fut autorisé à consulter ses sollicitors.

(TRADUCTION)

EN DROIT (Extrait)

Procédure disciplinaire - Article 6

15. Le requérant se plaint d'avoir été condamné par une Commission des visiteurs des prisons à une période de « détention cellulaire » et d'avoir perdu 605 jours de remise de peine (loss of remission) pour les infractions disciplinaires dont il a été accusé après l'incident du 16 septembre 1976. Il soutient que les accusations le concernant étaient des accusations « pénales » au sens de l'article 6, mais prétend qu'à plusieurs égards, la procédure devant la Commission des visiteurs n'était pas conforme aux exigences de l'article 6.

Le Gouvernement défendeur soutient que, la procédure ayant un caractère disciplinaire, l'article 6 ne lui était pas applicable. En ordre subsidiaire, il soutient que les conditions posées par l'article 6 ont été remplies à suffisance.

Cette partie de la requête est donc manifestement mal fondée ou incompatible avec les dispositions de la Convention.

16. La Commission a d'abord examiné si l'article 6 s'applique aux procédures en question. Elle rappelle que, dans l'affaire **Engel et autres**, la Cour européenne des Droits de l'Homme a déclaré que la Convention permet aux Etats d'établir une distinction entre droit pénal et droit disciplinaire mais qu'elle-même a compétence pour s'assurer, sur le terrain de l'article 6, que le disciplinaire n'empiète pas indûment sur le pénal (Arrêt du 8 juin 1976, paragraphe 81). La Cour a énuméré les critères applicables, dans le domaine du service militaire, pour vérifier si une accusation donnée, à laquelle l'Etat attribue un caractère disciplinaire, relève néanmoins de la « matière pénale », telle que l'entend l'article 6 (ibid. paragraphe 82). Les éléments dont la Cour a tenu compte sont :

1. le point de « savoir si les textes définissant l'infraction incriminée appartiennent, d'après la technique juridique de l'Etat défendeur, au droit pénal, au droit disciplinaire ou aux deux à la fois » ;
2. « la nature même de l'infraction » ;
3. « le degré de sévérité de la sanction que risque de subir l'intéressé ».

17. La Commission rappelle en outre qu'elle a, depuis lors, déclaré dans l'affaire **Kiss contre le Royaume-Uni*** que ces critères sont également valables pour déterminer si une accusation disciplinaire en prison relève du domaine « pénal ». Elle a estimé que l'article 6 n'était pas applicable aux procédures en question dans cet autre cas, où il s'agissait de propos mensongers et malveillants tenus contre un gardien ; or, une telle faute était passible d'une ou de plusieurs des punitions liées à des privilèges pénitentiaires, y compris la détention cellulaire pour 56 jours au plus et la perte de remise de peine pour 180 jours au plus. La punition effectivement infligée avait comporté notamment 80 jours de perte de remise de peine. La Commission a estimé que les autorités pénitentiaires étaient fondées à agir par voie disciplinaire ; en ce qui concerne la gravité de la punition, elle a formulé les observations suivantes :

« ... la Commission estime que la perte de remise de peine ne constitue pas une privation de liberté. Un détenu, contrairement à quelqu'un effectuant son service militaire, est privé de sa liberté pour toute la durée de sa peine ; toute remise de cette peine pour bonne conduite est un simple privilège et la perte de celui-ci ne modifie en rien la justification initiale de la détention ».

La Commission avait remarqué en outre qu'on ne pouvait dire que la sévérité de la peine était sans rapport avec l'infraction et qu'au surplus « la seule sévérité de la sanction ne fait pas entrer l'infraction incriminée dans le domaine pénal ».

* Requête N° 6224/73, Décisions et Rapports 7, p. 55.

18. Dans la présente affaire, le requérant a été accusé d'abord de « mutinerie et d'incitation à la mutinerie », puis de « brutalités commises sur la personne d'un gardien ». L'une et l'autre infractions relèvent des dispositions du droit disciplinaire, à savoir les paragraphes 1 et 2 de l'article 47 du Règlement pénitentiaire de 1964. La deuxième infraction au moins est régie concurremment par le droit pénal puisqu'elle constitue le délit de voies de fait.

19. En ce qui concerne la « nature même » des infractions, que la Cour décrit comme un « élément d'appréciation d'un plus grand poids », la Commission fait remarquer que l'une et l'autre infractions ont un caractère disciplinaire dans la mesure où elles entraînent la violation d'une norme juridique régissant la marche de la prison (voir arrêt **Engel**, par. 82).

Toutefois, la deuxième infraction au moins impliquait aussi une violation manifestement grave du droit pénal général, élément que la Commission estime important pour vérifier si le « disciplinaire » n'empiète pas indûment sur le « pénal ».

20. Quant à la gravité de la sanction encourue, la Commission fait remarquer qu'en l'espèce, la sanction encourue était plus sévère que les sanctions en jeu dans l'affaire **Kiss** et d'autres affaires posant des problèmes analogues qu'elle a eu à examiner par la suite*. L'une et l'autre fautes ont été classées comme « fautes particulièrement graves » dans le Règlement pénitentiaire et, en vertu de l'article 52 (amendé), la Commission des visiteurs peut infliger une sanction de perte de remise de peine dépassant la limite de 180 jours, valable pour les autres infractions.

Le maximum de remise de peine qui peut être accordé à un détenu est égal à un tiers de sa peine, c'est-à-dire, en l'espèce, à trois ans et quatre mois ; dans cette limite, n'importe quelle perte de remise de peine pouvait être infligée (du moins si aucune remise de peine n'avait déjà été perdue). La sanction effectivement prononcée en l'espèce a été, selon le requérant, de quelque 605 jours de perte de remise de peine, assortis d'une période de quelque 90 jours de détention cellulaire.

21. Les faits de la présente espèce sont donc différents de ceux de l'affaire **Kiss**; tant en ce qui concerne la nature des infractions que la sévérité des sanctions en jeu, étant toutefois précisé qu'elles n'impliquent pas, conformément à la jurisprudence de la Commission dans l'affaire **Kiss**, une privation de liberté. Compte tenu de la gravité des deux infractions et des sanctions encourues, la Commission estime que le point de savoir si les procédures relèvent du domaine « disciplinaire » ou du domaine « pénal » soulève d'importantes questions d'interprétation et d'application de la Convention, qui ne peuvent être tranchées que par un examen au fond de cette partie de la requête.

* Voir par exemple Requête N° 7161/75, X. c/Royaume-Uni, Décision du 3 mars 1978 (non publiée).

22. La Commission a examiné ensuite l'argument du Gouvernement défendeur selon lequel cette partie de la requête est, au demeurant, manifestement mal fondée, puisque les prescriptions de l'article 6 ont été observées à suffisance. Toutefois, après avoir examiné les exposés des parties, elle estime que ce point pose également d'importantes questions de fait et de droit qui appellent un examen au fond.

23. Il s'ensuit que cette partie de la requête ne saurait être qualifiée d'incompatible avec les dispositions de la Convention ni de manifestement mal fondée. Aucun autre motif d'irrecevabilité n'apparaissant, elle doit donc être déclarée recevable.

Contact avec un solicator à propos de blessures corporelles et possibilité de consulter un médecin indépendant - Articles 6 et 8

24. Le requérant se plaint ensuite de n'avoir pas été autorisé à consulter un médecin indépendant ni à prendre contact avec ses solicators après avoir été blessé le 16 septembre 1976. Il allègue d'une part une violation de l'article 6 de la Convention dans la mesure où cet article garantit un droit d'accès aux tribunaux et d'autre part une violation de l'article 8 dans la mesure où il garantit le droit au respect de la correspondance.

25. Le Gouvernement défendeur soutient d'abord que le grief selon lequel le requérant se serait vu refuser la possibilité de consulter un médecin indépendant est irrecevable pour non-épuisement des voies de recours internes, le requérant ne s'étant pas adressé au Ministre de l'Intérieur. Toutefois, la Commission relève qu'une requête analogue, présentée au Ministère de l'Intérieur au nom de l'un des autres détenus impliqués dans l'incident du 16 septembre 1976, a été rejetée au motif qu'il n'est pas « d'usage au Ministère d'autoriser les détenus à se faire examiner par des médecins extérieurs à l'établissement excepté ... lorsque ceux-ci sont appelés pour consultation par le service médical de la prison ». Vu cette pratique, la Commission admet qu'une requête adressée au Ministère de l'Intérieur par le requérant pour demander à consulter un médecin indépendant n'aurait pas eu de chances raisonnables de succès et que le requérant était donc dispensé de faire usage de cette voie de recours.

26. Le Gouvernement défendeur soutient au surplus que l'article 6 ne garantit pas un droit d'accès à un médecin indépendant. Il est exact que l'article 6 ne garantit, comme tel, aucun droit de ce genre. Néanmoins, il apparaît que le requérant voulait consulter un médecin indépendant pour intenter une action devant un tribunal à propos des blessures qu'il avait subies. La question se pose donc de savoir si l'article 6 implique la mise à disposition d'un détenu des facilités nécessaires à la préparation d'une action civile, et notamment des facilités de consultation d'un médecin en cas de lésions corporelles. Dans le contexte de la présente affaire, la Commission estime qu'il faut considérer ce grief comme faisant partie intégrante de la

plainte formulée par le requérant selon laquelle il y a eu ingérence dans l'exercice effectif de son droit d'accès aux tribunaux, tel que le lui garantit l'article 6, par. 1, de la Convention.

27. La Commission relève que le requérant n'a été autorisé à prendre contact avec ses sollicitors pour engager une procédure civile à propos de ses blessures qu'aux environs de novembre 1977, soit quatorze mois après l'incident de septembre 1976. Cependant, comme elle l'a déjà fait observer, on peut raisonnablement supposer que si le requérant s'était montré coopératif lors de la procédure d'enquête interne, il aurait obtenu l'autorisation de consulter ses sollicitors quelque quatre ou cinq mois après les événements en question. La Commission relève au surplus qu'une fois que le requérant aurait été partie à une procédure civile, il aurait pu, semble-t-il, consulter un médecin indépendant, conformément à l'article 34 A, par. 3, du Règlement pénitentiaire.

28. La Commission rappelle que, dans l'arrêt qu'elle a rendu dans l'Affaire **Golder** (Cour européenne des Droits de l'Homme, série A, N° 18), la Cour européenne des Droits de l'Homme a déclaré que l'article 6, par. 1 garantit « le droit à ce qu'un tribunal connaisse de toute contestation relative à ces droits et obligations de caractère civil » (paragraphe 36). Elle a aussi déclaré qu'« une entrave à l'exercice efficace d'un droit peut porter atteinte à ce droit même si elle revêt un caractère temporaire » (paragraphe 26). Elle a estimé en outre que le droit d'accès aux tribunaux « n'est pas absolu » mais qu'il y a place pour des limitations implicitement admises (paragraphe 38). Elle a indiqué aussi, en se référant à sa jurisprudence antérieure dans l'Affaire **linguistique belge**, que ces limitations ne doivent pas porter atteinte à la substance de ce droit.

29. Après avoir examiné l'argumentation des parties à la lumière de la jurisprudence susmentionnée, la Commission estime que cette partie de la requête pose d'importants problèmes de fait et de droit qui ne peuvent être tranchés que par un examen au fond. Il se pose notamment la question de savoir si mettre ne serait-ce que quatre ou cinq mois pour accorder les facilités nécessaires au détenu pour qu'il intente son action devant les tribunaux est compatible avec l'article 6, par. 1. Dans la mesure où le requérant n'a pas été autorisé à correspondre avec ses avocats, des problèmes surgissent également sur le terrain de l'article 8 de la Convention, qui garantit notamment le droit au respect de la correspondance.

La Commission estime que cette partie de la requête ne saurait donc être qualifiée d'incompatible avec la Convention ni de manifestement mal fondée. Aucun autre motif d'irrecevabilité n'apparaissant, elle doit donc être déclarée recevable.