

## Resumen

En el caso *Campbell contra el Reino Unido* el TEDH constata que la intervención de la correspondencia del demandante constituyó una violación del art.8.

### NORMATIVA ESTUDIADA

Conv. de 4 noviembre 1950. Convenio Europeo para la Protección Derechos Humanos y Libertades Fundamentales art.8

### CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

DERECHO AL RESPETO DE LA CORRESPONDENCIA  
INTERVENCIÓN DE CORRESPONDENCIA DE PRESOS Y DETENIDOS  
PRIVACIÓN DE LIBERTAD

### FICHA TÉCNICA

Procedimiento:Procedimiento ante el TEDH

#### Legislación

Aplica art.8 de Conv. de 4 noviembre 1950. Convenio Europeo para la Protección Derechos Humanos y Libertades Fundamentales

### Sinópsis *Relación de hechos:*

En octubre de 1984, Thomas Campbell fue condenado por el Tribunal Supremo ("High Court") de Glasgow a cadena perpetua como autor del asesinato de seis personas. Calificado inicialmente dentro de la categoría B, fue incluido, en noviembre de 1985, entre los detenidos de clase A a consecuencia de una serie de incidentes ocurridos en la prisión de Peterhead. En esa categoría, reservada a los reclusos más peligrosos, continuó hasta marzo de 1988, fecha en la que volvió al régimen de categoría B. Durante el internamiento del señor Campbell, éste realizó numerosas consultas a su abogado ("solicitor") y a la Comisión Europea de Derechos Humanos. En septiembre de 1985, el abogado solicitó al director de la prisión que la correspondencia que mantenía con el señor Campbell circulara sin ningún tipo de trabas. El director informó al abogado que ninguna de las cartas que enviara su cliente a la Comisión sería abierta si indicaba claramente que tenía relación con la Convención Europea. El señor Campbell se quejó en diversas ocasiones sobre el hecho de que la correspondencia que mantenía con su abogado fuera abierta, al igual que lo era la de éste con su defendido. Igualmente mantuvo que, a pesar de lo manifestado en su momento por las autoridades, y en particular por el Departamento escocés del Interior y de la Salud ("Scottish Home and Health Department"), se habían abierto algunas de las cartas que iban dirigidas a la Comisión.

#### Procedimiento:

El señor Campbell acudió ante la Comisión en enero de 1986, alegando una injerencia contraria a los artículos 8 (derecho al respeto de la correspondencia) y 10 (libertad de recibir o comunicar informaciones sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas) de la Convención. Alegó, igualmente, la vulneración del art. 6.1 del mismo texto, por haber visto rehusada la asistencia judicial a fin de contestar ante las jurisdicciones civiles las medidas tomadas por las autoridades penitenciarias. En su informe de julio de 1990, la Comisión concluyó, por once votos contra uno, que se había producido una infracción del art. 8 en lo que concierne a la apertura de la correspondencia del señor Campbell con su abogado a propósito de los procedimientos previstos o en curso; por ocho votos contra cuatro afirmó la Comisión que había resultado una violación del art. 8 en relación a la apertura de la correspondencia, con carácter general, del señor Campbell con su abogado. Por once votos contra uno, la Comisión se mostró favorable a considerar que se había vulnerado el art. 8 en relación a la apertura del correo del señor Campbell con la propia Comisión. Finalmente, por diez votos contra dos, la Comisión rechazó que el señor Campbell hubiera sufrido algún tipo de traba en cuanto al ejercicio efectivo de su derecho de recurso, que estaba garantizado por el art. 25, párrafo 1 de la Convención.

#### Sobre el art.8:

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos analizó, en primer lugar, la alegación sobre la posible vulneración del art. 8. Por lo que respecta a la correspondencia entre el señor Campbell y su abogado, consideró que se había producido una injerencia en el derecho del señor Campbell que únicamente no vulneraría el mencionado artículo si reuniera los caracteres de estar prevista por la ley, perseguir fines legítimos y ser necesaria en una sociedad democrática. El Tribunal estima que las medidas adoptadas aparecían previstas por la ley y perseguían el objetivo legítimo de la defensa del orden y la prevención de infracciones penales. Aún cuando el Tribunal reconoce que un cierto control de la correspondencia de los detenidos es recomendable y no se opone a lo dispuesto por la Convención, estima que un control sistemático de la correspondencia entre el detenido y su abogado no se ajusta con el principio de confidencialidad, sobre todo si la correspondencia incumbe a individuos u órganos que puedan encontrarse directamente interesados por el contenido de los envíos. El Tribunal no acepta la tesis del Gobierno en el sentido de que la apertura de la correspondencia del señor Campbell no le privó de la posibilidad efectiva de comunicarse confidencialmente con su abogado en razón de las visitas que éste le realizó.

#### Resolución:

*El Tribunal Europeo de Derechos Humanos finaliza concluyendo, por ocho votos contra uno, que la apertura y la lectura de la correspondencia no respondía a ninguna necesidad social imperiosa y no podía entenderse necesaria en una sociedad democrática en el sentido del art. 8.2. En cuanto a la correspondencia del señor Campbell con la Comisión, el Tribunal se manifiesta en el mismo sentido y por idéntica mayoría. Dado que la cuestión de la posible vulneración del art. 25.1 (posibilidad de acceso a la Comisión de personas físicas, organizaciones no gubernamentales o grupos de particulares) no fue planteada ante el Tribunal, éste estima, por unanimidad, que no ha lugar a su examen.*

*Indemnización:*

*El Tribunal estima que la constatación, a partir de la sentencia, de que se ha producido la violación del art. 8 es una satisfacción equitativa bastante a los efectos del art. 50 de la Convención. Por otra parte, accede a la totalidad de la petición del señor Campbell en concepto de costas y gastos.*

*Votos particulares:*

*Se presentó una opinión separada (Juez Pinheiro Farinha) y dos opiniones en parte disidentes (Jueces Morenilla y Sir John Freeland)*

VERSION OFICIAL EN FRANCÉS

## SENTENCIA

En l'affaire Campbell c. Royaume-Uni\*,

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

MM. J. Cremona, président, J. Pinheiro Farinha, R. Macdonald, A. Spielmann, S.K. Martens, I. Foighel, R. Pekkanen, J.M. Morenilla, Sir John Freeland,

ainsi que de MM. M.-A. Eissen, greffier, et H. Petzold, greffier adjoint,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 28 septembre 1991 et 28 février 1992,

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

Notes du greffier

\* L'affaire porte le n° 52/1990/243/314. Les deux premiers chiffres en indiquent le rang dans l'année d'introduction, les deux derniers la place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et sur celle des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.

\*\* Tel que l'a modifié l'article 11 du Protocole n° 8 (P8-11), entré en vigueur le 1er janvier 1990.

### PROCEDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission") puis par le gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ("le Gouvernement"), les 12 octobre et 22 novembre 1990, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 par. 1 et 47 (art. 32-1, art. 47) de la Convention. A son origine se trouve une requête (n° 13590/88) dirigée contre le Royaume-Uni et dont un citoyen britannique, M. Thomas Campbell, avait saisi la Commission le 14 janvier 1986 en vertu de l'article 25 (art. 25).

La demande de la Commission renvoie aux articles 44 et 48 (art. 44, art. 48) ainsi qu'à la déclaration britannique reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (article 46) (art. 46), la requête du Gouvernement à l'article 48 (art. 48). Elles ont pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un manquement de l'Etat défendeur aux exigences de l'article 8 (art. 8) et aussi, pour la première, de l'article 25 (art. 25).

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

3. La chambre à constituer comprenait de plein droit Sir Vincent Evans, juge élu de nationalité britannique (article 43 de la Convention) (art. 43), et M. R. Ryssdal, président de la Cour (article 21 par. 3 b) du règlement). Le 30 octobre 1990, celui-ci a tiré au sort le nom des sept autres membres, à savoir MM. J. Pinheiro Farinha, R. Macdonald, A. Spielmann, S.K. Martens, I. Foighel, R. Pekkanen et J.M. Morenilla, en présence du greffier (articles 43 in fine de la Convention et 21 par. 4 du règlement) (art. 43). Par la suite, le nouveau juge élu de nationalité britannique, Sir John Freeland, entré en fonctions avant l'audience, a remplacé Sir Vincent Evans qui avait donné sa démission (article 2 par. 3).

4. Ayant assumé la présidence de la chambre (article 21 par. 5 du règlement), M. Ryssdal a consulté par l'intermédiaire du greffier l'agent du Gouvernement, le délégué de la Commission et le conseil du requérant au sujet de la nécessité d'une procédure écrite (article 37 par. 1).

Conformément à ses ordonnances et directives, le greffier a reçu, les 1er et 4 mars 1991, les mémoires respectifs du requérant et du Gouvernement puis, les 24 juillet et 16 août 1991, les prétentions du premier au titre de l'article 50 (art. 50) de la Convention. Par une lettre du 22 avril 1991, le secrétaire de la Commission l'a informé que le délégué s'exprimerait oralement.

5. Le 3 décembre 1990, le président avait fixé au 23 septembre 1991 la date d'ouverture de la procédure orale après avoir recueilli l'opinion des comparants par les soins du greffier (article 38 du règlement).

6. Les débats se sont déroulés en public le jour dit, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu auparavant une réunion préparatoire. M. Cremona, vice-président de la Cour, a remplacé M. Ryssdal, empêché (article 21 par. 5, second alinéa).

Ont comparu:

- pour le Gouvernement

Mme A. Glover, conseiller juridique au ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth, agent, MM. A. F. Rodger, Q.C., Solicitor-General for Scotland, R.J. Reed, Advocate, J.L. Jamieson, C. Reeves, conseillers;

- pour la Commission

M. C. Rozakis, délégué;

- pour le requérant

M. J. Carroll, solicitor.

7. La Cour a entendu en leurs déclarations, ainsi qu'en leurs réponses à ses questions, M. Rodger pour le Gouvernement, M. Rozakis pour la Commission et M. Carroll pour le requérant. Ce dernier et le Gouvernement ont déposé, les 2 et 29 octobre 1991, des observations complémentaires relatives à l'article 50 (art. 50) de la Convention.

EN FAIT

I. Les circonstances de l'espèce

8. Le 10 octobre 1984, la High Court de Glasgow infligea au requérant une peine d'emprisonnement à vie pour voies de fait et assassinat. L'une de ces infractions consistait en particulier dans l'incendie volontaire de la porte d'entrée d'un appartement, acte qui avait causé la mort de six des neuf membres d'une même famille dans leur sommeil. Le juge recommanda que l'intéressé subît au moins vingt années de prison en raison, notamment, du caractère effroyable des crimes et de son casier judiciaire qui le décrivait comme un "homme d'une violence impitoyable".

M. Campbell fut d'abord rangé dans la catégorie B, qualification minimale pour un détenu condamné à trois ans d'emprisonnement (ou davantage) ou convaincu d'une infraction comportant de graves violences. A la suite d'un incident à la prison de Peterhead, on l'inclupa de plusieurs délits et on le reclassa dans la catégorie A, qui regroupe les détenus demandant le plus haut degré de sécurité. Malgré l'abandon ultérieur de ces accusations par la Couronne, il demeura dans la catégorie A du 4 novembre 1985 au 9 mars 1988. Depuis lors, il figure à nouveau dans la catégorie B.

Il a séjourné entre autres dans les prisons de Perth et Peterhead, fort éloignées du cabinet de son solicitor à Glasgow. Il purge désormais sa peine au quartier spécial de celle de Barlinnie, à Glasgow.

9. Depuis son incarcération, le requérant avait consulté son solicitor au sujet:

1. d'une action en dommages-intérêts contre le ministre pour l'Ecosse du chef de lésions résultant de voies de fait commises par un gardien à la prison de Peterhead le 3 novembre 1985;

2. d'une action en dommages-intérêts contre le même ministre, à raison d'une infestation par des poux pendant son séjour dans le pavillon hospitalier de cette prison en novembre 1985;

3. d'une demande éventuelle de dommages-intérêts dirigée contre ledit ministre, au titre de voies de fait auxquelles un gardien se serait livré lors d'un incident à la prison de Barlinnie le 25 avril 1987;

4. de poursuites éventuelles contre lui-même pour des voies de fait qu'il aurait infligées à un gardien à la suite du même incident;

5. du refus de le laisser communiquer avec son solicitor au sujet dudit incident;

6. du déni au requérant du droit de correspondre librement et sans restriction avec ses conseils juridiques sur toutes les questions ci-dessus;

7. d'une requête (n° 12323/86) à la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission"), relative entre autres à sa mise au secret et au droit de consulter son solicitor tandis qu'il se trouvait détenu à l'hôpital;

8. de la requête à l'origine de la présente affaire.

10. Le 16 septembre 1985, le solicitor de M. Campbell écrivit au directeur de la prison de Peterhead pour demander que l'ensemble de sa correspondance avec son client circulât sans entraves. Après en avoir discuté avec le requérant, le directeur adjoint répondit au solicitor, le 23 septembre 1985, que nulle lettre à lui adressée par son client au sujet de sa requête à la Commission ne serait ouverte si elle indiquait clairement avoir trait à la Convention.

11. Dans une nouvelle lettre, du 4 octobre 1985, au directeur de la prison de Peterhead, le solicitor prétendit que l'on n'avait pas entièrement donné suite à celle du 16 septembre, le directeur adjoint ne lui ayant fourni aucune assurance que ses lettres à M. Campbell ne seraient pas interceptées. Le 15 octobre, le directeur adjoint répondit que toute lettre de sollicitors concernant une requête à la Commission, et se signalant comme telle par a) la mention du nom du cabinet et b) les initiales CEDH en évidence sur l'enveloppe, serait décachetée en présence du détenu et remise à celui-ci sans avoir été lue (paragraphe 25 ci-dessous). Il précisa qu'il n'en irait pas de même des lettres de sollicitors relatives à d'autres questions que la requête à la Commission.

12. Le 24 octobre 1985, le solicitor du requérant écrivit au Scottish Home and Health Department (département écossais de l'Intérieur et de la Santé, "SHHD"), service ministériel chargé de l'administration pénitentiaire en Ecosse, pour l'inviter derechef à soustraire à toute interception ses lettres au requérant.

13. Le 29, M. Campbell adressa au ministre pour l'Ecosse une pétition dénonçant la censure du courrier échangé par lui avec son solicitor. Dans sa réponse du 19 juin 1986 à cette plainte et à d'autres, le SHHD l'informa que le directeur adjoint de Peterhead avait avisé ses solicitors, le 15 octobre 1985, que toute correspondance "relative à des procédures au titre de la CEDH" devait porter une marque claire propre à en garantir la confidentialité, mais que toute autre correspondance entre un détenu et ses conseillers juridiques subissait un contrôle aux termes d'instructions permanentes aux établissements pénitentiaires.

14. Le 16 juin 1986, le SHHD écrit au solicitor de l'intéressé pour lui confirmer les dispositions applicables à la correspondance des solicitors concernant des questions pendantes devant la Commission, mais rappela que toute autre correspondance restait soumise à la réglementation normale, qui prévoyait l'ouverture et la lecture du courrier des détenus (paragraphe 19-22 ci-dessous).

15. Le 19 juin 1986, le requérant se plaignit à nouveau du contrôle des lettres envoyées par son solicitor. Il réitéra ces griefs le 27. Dans ses réclamations, il signalait aussi aux autorités l'ouverture du courrier à destination et en provenance de la Commission européenne des Droits de l'Homme. La réponse du SHHD lui parvint le 15 juillet; elle se référait au système en vigueur tel qu'il ressortait de la correspondance échangée entre son solicitor et la direction de la prison de Peterhead en septembre et octobre 1985.

Dans une pétition du 4 novembre 1986, le requérant s'en prit une fois encore à l'ouverture de toute la correspondance juridique, à l'exception des lettres relatives à la Convention. Il reçut une réponse à cette requête, et à d'autres, le 24 juillet 1987; elle indiquait notamment que le traitement réservé à sa correspondance se fondait sur des instructions pénitentiaires permanentes. Elle ajoutait toutefois que les termes des instructions existantes étaient en cours de révision en la matière.

Dans une nouvelle réclamation, du 30 décembre 1986, M. Campbell alléguait que l'on avait ouvert et photocopié, avant de la lui délivrer, une lettre émanant d'un cabinet de solicitors.

16. Par une lettre du 16 juin 1987, le SHHD confirma au solicitor du requérant que l'on était en train de réexaminer les dispositions relatives à la correspondance des détenus à la lumière du règlement amiable conclu dans l'affaire McComb (requête n° 10621/83, rapport de la Commission du 15 mai 1986 - paragraphe 23 ci-dessous). Il l'avisait que jusqu'à l'issue des discussions entre le SHHD et la Law Society of Scotland, les textes en cause continueraient à s'appliquer à la correspondance entre un détenu et son conseiller juridique; en particulier, seule la correspondance relative à des questions en instance devant la Commission serait acheminée non décachetée.

Il appert cependant qu'au moins certaines des lettres de la Commission furent ouvertes. Le requérant mentionne celles des 20 juin 1985, 17 juillet 1985, 9 octobre 1985, 20 novembre 1985, 22 avril 1986, 22 mai 1986, 7 janvier 1987, 4 juin 1987, 18 août 1987, 2 octobre 1987, 7 octobre 1987 et 3 novembre 1987, qui porteraient dans le coin supérieur droit la marque de la censure de la prison. Le Gouvernement le concède pour cinq d'entre elles (des 17 juillet 1985, 9 octobre 1985, 20 novembre 1985, 22 avril 1986 et 18 août 1987). Selon lui, peut-être en va-t-il de même de trois autres (des 20 juin 1985, 22 mai 1986 et 7 janvier 1987), mais l'on ne peut identifier les marques. Quant aux missives restantes, il n'y figurerait aucun signe reconnaissable et l'on ne saurait donc dire si elles furent décachetées ou non.

17. Le solicitor du requérant demanda l'aide judiciaire pour saisir une juridiction civile à raison de l'ingérence dans la correspondance de son client. La commission d'aide judiciaire de la Cour suprême la refusa le 7 octobre 1986, au motif que M. Campbell n'avait vraisemblablement aucune cause d'action. Elle ajouta qu'il pouvait recevoir des visites de ses conseils juridiques et ne se prétendait pas hors d'état de leur donner des instructions de vive voix. Le 5 décembre 1986, la commission centrale d'aide judiciaire de la Law Society of Scotland repoussa le recours de l'intéressé contre cette décision.

## II. Droit et pratique internes pertinents

### A. Cadre juridique général

18. A l'époque, le système pénitentiaire écossais obéissait à la loi de 1952 sur les prisons d'Ecosse (Prisons (Scotland) Act, "la loi de 1952"), abrogée depuis; la loi de 1989 sur les prisons d'Ecosse a réintroduit des dispositions analogues.

D'après les articles 1 et 3 de la loi de 1952, la surveillance et la direction générale des prisons écossaises incombaient au ministre pour l'Ecosse. L'article 35 par. 1 l'habilitait "à réglementer [par voie de texte législatif (statutory instrument)] l'organisation et la gestion des prisons (...) ainsi que la classification, le traitement, l'emploi, la discipline et le contrôle des détenus".

En vertu de l'article 35 par. 1, le ministre a édicté le règlement pénitentiaire de 1952 pour l'Ecosse (Prison (Scotland) Rules 1952, "le règlement pénitentiaire"), amendé depuis lors à plusieurs reprises et publié. Au titre de son autorité générale sur les prisons et de divers pouvoirs que ledit règlement lui attribue lui-même, il donne aussi aux directeurs de prison des consignes administratives sous la forme d'instructions permanentes (Standing Orders, "instructions") et de circulaires administratives. Les instructions relatives à la correspondance sont également publiées. Au moment de son incarcération, tout détenu se voit remettre ou autorisé à consulter une brochure résumant règlement pénitentiaire et instructions.

### B. Correspondance avec les conseillers juridiques

19. Les communications entre les détenus et leurs conseillers juridiques ou les tiers sont principalement régies par l'article 74 du règlement pénitentiaire. En son paragraphe 4, il prévoit - sous réserve d'une exception étrangère au cas d'espèce - que "chaque lettre à un détenu, ou d'un détenu, doit être lue par le directeur ou par un membre du personnel par lui délégué à cet effet".

La validité de l'article 74 par. 4 a été constatée en justice dans l'affaire *Leech v. Secretary of State for Scotland* (jugement du 26 octobre 1990 de l'Outer House of the Court of Session), qui concernait la lecture de la correspondance d'un détenu avec un conseiller juridique au sujet d'une instance judiciaire éventuelle. Le tribunal a notamment estimé impossible de qualifier l'article 74 par. 4 d'irrationnel, car "on ne saurait supposer qu'il n'existe pas de bons motifs de contrôler la correspondance d'un détenu, même quand elle s'échange entre lui et son conseiller juridique."

20. L'article 124 par. 2 autorise les personnes placées en détention provisoire à écrire à leurs conseillers juridiques. D'après l'article 124 par. 3, toute communication écrite confidentielle adressée par un tel détenu à titre d'instructions à son conseil peut être acheminée sans subir l'examen d'un fonctionnaire pénitentiaire, sauf si le directeur a lieu de penser qu'elle renferme des éléments sans rapport avec pareil mandat. L'article 127 étend cette possibilité aux détenus condamnés sous le coup de nouveaux chefs d'inculpation. Des dispositions analogues valent, selon l'article 132 par. 2, pour l'exercice d'un recours de l'intéressé.

21. A cela s'ajoute l'instruction M, qui traite en détail des communications entre les détenus et des tiers. Les détenus et le public peuvent s'en procurer des exemplaires. L'instruction Ma1 (a) énonce le but du contrôle de la correspondance: empêcher qu'elle ne serve à préparer une évasion ou des troubles ou à compromettre d'une autre manière la sécurité de l'établissement, et répondre à d'autres exigences raisonnables de l'administration pénitentiaire. Aux termes de l'instruction Ma1 (d), tout contrôle ou lecture de la correspondance doit s'opérer aussi vite que possible.

22. La majeure partie de la correspondance avec les conseils juridiques se trouve régie par l'instruction Ma6 (e), qui concerne la correspondance générale. D'après l'instruction Ma7, cette correspondance

"ne doit pas renfermer:

- a) Des plans d'évasion ou des éléments de nature à compromettre, si on les tolérait, la sécurité d'un établissement pénitentiaire.
- b) Des plans ou éléments propres à aider ou encourager à consommer une infraction disciplinaire ou pénale (y compris des tentatives visant à faire échec aux finalités de la justice en suggérant la fabrication ou la suppression de preuves).
- c) Des éléments propres à compromettre la sécurité nationale.
- d) Des procédés de fabrication d'armes, explosifs, poisons ou autres moyens de destruction.
- e) Des messages obscurs ou codés difficiles à comprendre ou déchiffrer.
- f) Des menaces de violences ou de dommages matériels, propres à effrayer le destinataire.
- g) Des essais de chantage ou d'extorsion.
- h) Des éléments indécentes ou obscènes.
- i) Des renseignements de nature à exposer quelqu'un à une menace incontestable ou à un danger actuel de violences ou de dommage corporel.
- j) Des griefs visant les conditions de détention et que le détenu n'a pas encore soulevés par les voies prescrites (...)
- k) Des éléments destinés à la publication ou à une utilisation par la radio ou la télévision (ou qui, si on les envoyait, seraient probablement publiés ou diffusés) (...)
- l) Des éléments constituant la conduite d'une activité lucrative (...)
- m) Dans le cas d'un détenu en instance d'expulsion, des éléments constituant ou organisant une transaction financière (...)
- n) Dans le cas d'un détenu sous le coup d'une ordonnance de mise en règlement judiciaire, ou en état de faillite et non réhabilité, des éléments constituant ou organisant une transaction financière (...)"

23. La conclusion, le 15 mai 1986, d'un règlement amiable dans l'affaire *McComb c. Royaume-Uni* (requête n° 10621/83, rapport de la Commission, Décisions et rapports (D. R.) n° 50, pp. 81-89) a entraîné l'adoption de nouvelles modalités relatives à la correspondance échangée par un détenu avec son conseil juridique au sujet d'une action judiciaire en cours. Elles figurent dans l'instruction Ma8, entrée en vigueur le 21 mars 1988:

"Une correspondance avec un conseil juridique à propos d'une action judiciaire à laquelle un détenu est déjà partie, ou d'une décision judiciaire à venir, ne peut être lue ou interceptée que si le directeur a lieu de penser qu'elle renferme d'autres éléments. Une telle lettre peut être examinée aux fins de la recherche de pièces illicites, mais dans ce seul but et en présence du détenu expéditeur ou destinataire.

Toute autre correspondance avec un conseil juridique peut être lue et ne doit renfermer aucun élément visé dans l'instruction Ma7 (a) à (i) et (k) à (n). On ne peut l'intercepter au motif qu'elle renferme des éléments interdits par l'instruction Ma7 (j), sauf s'il est manifeste que le détenu ne sollicite pas un avis juridique mais que sa lettre a un autre objet."

La marche à suivre en la matière se trouve décrite dans une circulaire du 26 février 1988 aux directeurs de prison. Le sollicitor doit envoyer pareil courrier dans une enveloppe cachetée portant les mots "Procédure judiciaire", avec sa signature, et placée dans une autre destinée au directeur de la prison. On remet au détenu l'enveloppe intérieure sans l'ouvrir.

S'il s'agit d'un détenu non encore partie à une instance judiciaire, mais qui envisage d'en engager une, toute correspondance peut être décachetée et lue. En pratique, cela n'arrive pas dans les "prisons à régime ouvert", de basse sécurité, ni dans les "quartiers spéciaux" de très haute sécurité. Ailleurs, les lettres le plus fréquemment ouvertes sont celles qui émanent des détenus des catégories à haut risque.

C. Correspondance relative à une procédure au titre de la Convention européenne des Droits de l'Homme

24.24.L'instruction M consacre aussi des clauses spécifiques à la correspondance avec la Commission ou la Cour européennes des Droits de l'Homme, ou avec un conseil juridique, à propos d'une requête à la Commission ou d'une procédure pendante devant celle-ci ou la Cour. D'après l'instruction Ma10, pareille correspondance ne doit contenir aucun élément prohibé par l'instruction Ma7 (a) à (c) ou (e) (paragraphe 22 ci-dessus).

25.25.D'autres dispositions générales relatives à la Convention figurent dans les instructions Ma1 (b) et Mf. En particulier, l'instruction Mf7 interdit explicitement de lire la correspondance échangée entre un détenu et son conseil juridique au sujet d'une requête à la Commission ou d'une procédure en découlant, sauf si le directeur a lieu de penser qu'elle comprend d'autres éléments.

26. Selon le Gouvernement, les lettres adressées sous pli fermé par les détenus à la Commission suivent d'ordinaire leur chemin sans qu'on les ouvre. Il n'en va pas de même de celles de la Commission: on en examine le contenu pour s'assurer qu'il correspond à ce qu'il doit être, mais on ne les lit pas et on les délivre peu après à l'intéressé.

#### PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

27. M. Campbell a saisi la Commission le 14 janvier 1986 (requête n° 13590/88). Il se plaignait d'une ingérence, contraire aux articles 8 et 10 (art. 8, art. 10) de la Convention, des autorités pénitentiaires dans sa correspondance avec son solicitor, la Commission et un député. Il alléguait aussi la violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1), pour s'être vu refuser l'assistance judiciaire afin de contester devant les juridictions civiles les mesures prises par les autorités pénitentiaires concernant sa correspondance.

28. Le 8 novembre 1989, la Commission a retenu la requête quant à l'ouverture, par les autorités pénitentiaires, de la correspondance de l'intéressé avec son solicitor et la Commission (article 8) (art. 8). Elle a déclaré irrecevables les autres griefs, mais décidé de rechercher plus avant si le décachetage de sa propre correspondance avec M. Campbell enfreignait ou non l'article 25 par. 1 (art. 25-1) de la Convention.

Dans son rapport du 12 juillet 1990 (article 31) (art. 31), elle conclut:

1. par onze voix contre une, qu'il y a eu violation de l'article 8 (art. 8) en ce qui concerne l'ouverture de la correspondance du requérant avec son solicitor à propos de procédures envisagées ou en cours;

2. par huit voix contre quatre, qu'il y a eu violation de l'article 8 (art. 8) en ce qui concerne l'ouverture de la correspondance générale du requérant avec son solicitor;

3. par onze voix contre une, qu'il y a eu violation de l'article 8 (art. 8) en raison de l'ouverture de la correspondance du requérant avec elle-même;

4. par dix voix contre deux, que le requérant n'a subi aucune entrave à l'exercice effectif de son droit de recours, garanti par l'article 25 par. 1 (art. 25-1).

Le texte intégral de son avis, ainsi que des opinions dissidentes dont il s'accompagne, figure en annexe au présent arrêt\*.

\* Note du greffier: pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (volume 233 de la série A des publications de la Cour), mais chacun peut se le procurer auprès du greffe.

#### CONCLUSIONS PRESENTÉES A LA COUR PAR LE GOUVERNEMENT

29. A l'audience du 23 septembre 1991, le Gouvernement a invité la Cour à dire:

1. qu'il n'y a pas eu violation de l'article 8 (art. 8);

2. que le requérant n'a subi aucune entrave à l'exercice effectif de son droit de recours individuel, garanti par l'article 25 par. 1 (art. 25-1) in fine de la Convention.

#### EN DROIT

##### I. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 8 (art. 8)

30. Le requérant dénonce l'ouverture et la lecture, par les autorités pénitentiaires, de sa correspondance avec son solicitor et avec la Commission; il y aurait infraction à l'article 8 (art. 8), ainsi libellé:

"1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui."

31. Gouvernement et Commission mentionnent l'Accord européen du 6 mai 1969 concernant les personnes participant aux procédures devant la Commission et la Cour européennes des Droits de l'Homme ("l'Accord européen"). Distinct de la Convention et liant vingt Etats contractants, dont le Royaume-Uni depuis 1971, il s'applique aussi au requérant et à son solicitor (article 1 par. 1 b) et c)). Aux termes de son article 3,

"1. Les Parties Contractantes respecteront le droit des personnes visées au premier paragraphe de l'article 1er [de l']Accord de correspondre librement avec la Commission et avec la Cour.

2. En ce qui concerne les personnes détenues, l'exercice de ce droit implique notamment que:

a. leur correspondance, si elle fait l'objet d'un contrôle de la part des autorités compétentes, doit toutefois être transmise et leur être remise sans délai excessif et sans altération;

b. ces personnes ne peuvent faire l'objet d'aucune mesure disciplinaire du fait d'une communication transmise à la Commission ou à la Cour par les voies appropriées;

c. ces personnes ont le droit, au sujet d'une requête à la Commission et de toute procédure qui en résulte, de correspondre avec un conseil admis à plaider devant les tribunaux du pays où elles sont détenues, et de s'entretenir avec lui sans pouvoir être entendues par quiconque d'autre.

3. Dans l'application des précédents paragraphes, il ne peut y avoir d'autre ingérence d'une autorité publique que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la recherche et à la poursuite d'une infraction pénale ou à la protection de la santé."

D'après l'article 6,

"Aucune des dispositions [de l']Accord ne sera interprétée comme limitant ou portant atteinte aux obligations assumées par les Parties Contractantes en vertu de la Convention."

#### A. La correspondance avec le solicitor

##### 1. "Ingérence"

32. Selon le Gouvernement, le requérant ne démontre pas avoir subi une ingérence dans son droit au respect de sa correspondance avec son solicitor: il n'aurait indiqué aucune lettre, se rapportant à une procédure en cours, qui ait été ouverte; il aurait failli à l'obligation, qui pèserait sur lui, d'étayer ses doléances. Le Gouvernement a en outre affirmé à l'audience que M. Campbell se plaignait uniquement du décachetage, et non de la lecture, de son courrier.

33. La Cour ne saurait souscrire à cette thèse. Déjà dans sa requête du 14 janvier 1986 à la Commission, l'intéressé alléguait que "sa correspondance avec ses sollicitors et la Commission européenne des Droits de l'Homme [avait] fait régulièrement l'objet d'ingérences car les autorités pénitentiaires l'ouvraient, la lisaient attentivement, la passaient au crible et la censuraient". Il se prétendait aussi gêné dans ses contacts avec son solicitor et la Commission, car il savait que lesdites autorités liraient ce courrier et en prendraient note. D'ailleurs, le Gouvernement ne conteste pas que le règlement pénitentiaire permettait de contrôler la correspondance de M. Campbell avec son solicitor, sauf si elle avait trait à une requête à la Commission. A telle enseigne que le SHHD les a informés qu'elle obéissait au règlement en vigueur, qui en prévoyait l'ouverture et la lecture (paragraphes 13-14 ci-dessus). M. Campbell peut donc se prétendre victime d'une ingérence dans son droit au respect de sa correspondance, au sens de l'article 8 (art. 8).

34. Pareille ingérence méconnaît ce texte sauf si, "prévues par la loi", elle poursuit un ou des buts légitimes au regard du paragraphe 2 (art. 8-2) et, de plus, est "nécessaire, dans une société démocratique", pour les atteindre (voir, parmi beaucoup d'autres, l'arrêt *Kruslin* c. France du 24 avril 1990, série A n° 176-A, p. 20, par. 26).

##### 2. "Prévues par la loi"

35. Au paragraphe 51 de son rapport, la Commission relève l'absence de controverse sur la conformité de la mesure incriminée avec le droit écossais. Le requérant n'a pas commenté cette affirmation par écrit, mais à l'audience il a soutenu que l'ingérence litigieuse n'était pas prévue par la loi. Il a contesté la légalité du pouvoir d'ouvrir les lettres, accordé par le règlement pénitentiaire et les instructions: l'article 56 de la loi de 1953 sur les services postaux (Post Office Act) érige en infraction le fait "d'empêcher ou entraver" la distribution du courrier; or le ministre se serait en réalité décerné un mandat général de perquisition, ce qui se heurterait au droit écossais.

36. Selon Gouvernement et Commission, l'ingérence dans la correspondance de M. Campbell se fondait sur le règlement pénitentiaire (écossais) de 1952 (modifié), pris par le ministre en vertu des pouvoirs que lui confère l'article 35 de la loi de 1952 sur les prisons d'Ecosse et complété par les instructions, l'un et les autres publiés et accessibles aux détenus et aux autres citoyens.

37. Si l'expression "prévues par la loi" renvoie d'abord au droit interne, il n'appartient pas en principe à la Cour de contrôler la régularité de la "législation déléguée". Pareille tâche incombe au premier chef aux cours et tribunaux nationaux, lesquels en l'occurrence ont conclu, après examen, à la validité du règlement pénitentiaire prévoyant l'ouverture et la lecture de la correspondance des détenus (paragraphe 19 ci-dessus). Les circonstances de l'espèce ne révèlent aucune raison de discuter les constats de la jurisprudence nationale.

38. La Cour estime en conséquence, avec la Commission, que l'ingérence était "prévues par la loi" au sens de l'article 8 par. 2 (art. 8-2).

##### 3. But légitime

39. D'après le requérant, ladite ingérence n'avait pas pour finalité la "défense de l'ordre" ou la "prévention des infractions pénales". Dans le cas du courrier à l'arrivée, les autorités pénitentiaires ne voulaient pas détecter des éléments prohibés, mais connaître avant le destinataire le contenu des lettres.

40. Selon le Gouvernement, le décachetage de la correspondance recherchait un but légitime au regard de l'article 8 par. 2 (art. 8-2): la défense de l'ordre ou la prévention des infractions pénales. La Commission marque son accord.

41. Aux yeux de la Cour, il n'y a pas lieu de douter que l'on contrôlait la correspondance du requérant, en vertu du règlement pénitentiaire et des instructions, pour s'assurer notamment qu'elle ne renfermait pas d'éléments préjudiciables à la sécurité de la prison ou d'autrui ou présentant d'une autre manière un caractère délictueux. L'ingérence poursuivait donc l'objectif, légitime, de "la défense de l'ordre" ou de la "prévention des infractions pénales".

##### 4. "Nécessaire dans une société démocratique"

42. Le requérant conteste la nécessité d'ouvrir et examiner des lettres à ou de son solicitor. Il souligne que nombre d'entre elles concernaient des instances judiciaires ou des plaintes contre des agents pénitentiaires intéressés à protéger leur situation. Il trouve injuste qu'eux-mêmes et leurs collègues aient accès à ce qui constituerait, pour l'essentiel, des renseignements privés et des conseils juridiques. Pareil accès se prêterait à des abus, eu égard à la solidarité dont témoignerait le personnel pénitentiaire.

En outre, les droits, devoirs et privilèges des hommes de loi serviraient précisément à protéger la liberté et la vie privée de l'individu, de même que le droit à un procès équitable et une bonne administration de la justice. Le principe de la confidentialité entre avocat et client tendrait à permettre au second de consulter le premier librement, sans risque de fuites au profit de son adversaire.

43. Le Gouvernement ne nie pas que l'ouverture systématique d'une correspondance relative à une procédure en cours eût violé l'article 8 (art. 8). Il se borne ici à maintenir que le requérant n'a pas étayé son grief (paragraphe 32 ci-dessus). Il n'essaie pas davantage d'avancer que le courrier de M. Campbell suscitait des soupçons particuliers en raison de la personnalité de l'intéressé ou de son solicitor.

En revanche, il invoque la nécessité, notamment pour la sécurité pénitentiaire, d'ouvrir des lettres adressées à un solicitor, ou provenant de lui, au sujet d'une procédure judiciaire envisagée, ainsi que la correspondance générale, pour savoir si elle renferme des élé-

ments prohibés. Il ajoute que les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation dans la recherche d'un équilibre entre la protection de la sécurité pénitentiaire et le respect de la confidentialité de la correspondance. Le choix du meilleur moyen d'y réussir appartiendrait aux personnes habituées au système pénitentiaire écossais et aux relations avec détenus et sollicitors en Ecosse. Il serait loisible aux autorités pénitentiaires de ménager un équilibre différent dans le cas où la correspondance entre détenus et sollicitors n'a pas trait à une procédure judiciaire pendante.

44. Il échet de rappeler que la notion de nécessité implique l'existence d'un besoin social impérieux et, en particulier, la proportionnalité de l'ingérence au but légitime poursuivi. Pour déterminer si une ingérence est "nécessaire dans une société démocratique", on peut tenir compte de la marge d'appréciation de l'Etat (voir, entre autres, l'arrêt *Sunday Times c. Royaume-Uni* (n° 2) du 26 novembre 1991, série A n° 217, pp. 28-29, par. 50).

45. La Cour a aussi reconnu qu'un certain contrôle de la correspondance des détenus se recommande et ne se heurte pas en soi à la Convention, eu égard aux exigences normales et raisonnables de l'emprisonnement (arrêt *Silver et autres c. Royaume-Uni* du 25 mars 1983, série A n° 61, p. 38, par. 98). Pour mesurer le degré tolérable de pareil contrôle d'une manière générale, il ne faut pourtant pas oublier que la possibilité d'écrire et de recevoir des lettres représente parfois, pour le détenu, le seul lien avec le monde extérieur.

46. Il y va clairement de l'intérêt public qu'une personne désireuse de consulter un homme de loi puisse le faire dans des conditions propices à une pleine et libre discussion. D'où le régime privilégié dont bénéficie, en principe, la relation avocat-client. Dans son arrêt *S. c. Suisse* du 28 novembre 1991, la Cour a d'ailleurs souligné l'importance du droit, pour un détenu, de communiquer avec son avocat hors de portée d'ouïe des autorités pénitentiaires. Dans le contexte de l'article 6 (art. 6), elle a estimé que si un avocat ne pouvait s'entretenir avec son client sans une telle surveillance et en recevoir des instructions confidentielles, son assistance perdrait beaucoup de son utilité alors que le but de la Convention consiste à protéger des droits concrets et effectifs (série A n° 220, pp. 15-16, par. 48; voir aussi, à ce propos, l'arrêt *Campbell et Fell c. Royaume-Uni* du 28 juin 1984, série A n° 80, p. 49, paras. 111-113).

47. Aux yeux de la Cour, des considérations analogues valent pour la correspondance échangée par un détenu avec un avocat au sujet d'une procédure envisagée ou en cours; la confidentialité s'y impose avec la même force, spécialement quant un tel courrier a trait, comme ici, à des doléances et plaintes dirigées contre les autorités pénitentiaires. Un contrôle systématique de pareille correspondance ne cadre pas avec le principe de confidentialité inhérent aux rapports entre avocat et client, surtout s'il incombe à des individus ou organes pouvant se trouver directement intéressés par le contenu de ces envois.

48. Certes, comme le souligne le Gouvernement, le tracé de la frontière entre le courrier relatif à une procédure envisagée et celui de caractère général soulève des difficultés particulières et la correspondance avec un avocat peut concerner des questions n'ayant guère ou pas de lien avec un litige. La Cour n'aperçoit pourtant aucune raison de distinguer entre les différentes catégories de correspondance avec des avocats: quelle qu'en soit la finalité, elles portent sur des sujets de nature confidentielle et privée. En principe, de telles missives jouissent d'un statut privilégié en vertu de l'article 8 (art. 8).

Il en résulte que les autorités pénitentiaires peuvent ouvrir la lettre d'un avocat à un détenu si elles ont des motifs plausibles de penser qu'il y figure un élément illicite non révélé par les moyens normaux de détection. Toutefois, elles ne doivent que la décacheter, sans la lire. Il y a lieu de fournir des garanties appropriées pour en empêcher la lecture, par exemple l'ouverture de l'enveloppe en présence du détenu. Quant à la lecture du courrier d'un détenu à destination ou en provenance d'un avocat, elle ne devrait être autorisée que dans des cas exceptionnels, si les autorités ont lieu de croire à un abus du privilège en ce que le contenu de la lettre menace la sécurité de l'établissement ou d'autrui ou revêt un caractère délictueux d'une autre manière. La "plausibilité" des motifs dépendra de l'ensemble des circonstances, mais elle présuppose des faits ou renseignements propres à persuader un observateur objectif que l'on abuse de la voie privilégiée de communication (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Fox, Campbell et Hartley c. Royaume-Uni* du 30 août 1990, série A n° 182, p. 16, par. 32).

49. Le Gouvernement avance que le requérant, nonobstant l'ouverture de sa correspondance, a joui de la possibilité effective de communiquer en confiance avec son sollicitor au cours de visites à la prison. Par analogie, il souligne que l'article 3 par. 2 c) de l'Accord européen ne garantit, dans le contexte d'une procédure devant les organes de Strasbourg, que la confidentialité de consultations juridiques avec un détenu lors d'une visite. Dans un commentaire de l'Accord, le Comité d'experts des Droits de l'Homme a estimé que la correspondance entre un détenu et son avocat dans ce contexte pouvait donner lieu à un examen par les autorités compétentes (rapport au Comité des Ministres, 27 octobre 1969, par. 58, H (69) 15.)

50. Ces arguments ne répondent pourtant pas au grief du requérant. Tout d'abord, l'Accord européen, ainsi que le précise son article 6, ne doit pas s'interpréter comme restreignant les obligations assumées en vertu de la Convention; on ne saurait donc l'invoquer à l'appui d'une atteinte aux droits reconnus par elle (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Ekbatani c. Suède* du 26 mai 1988, série A n° 134, p. 13, par. 26). En outre, le paragraphe 2 c) de l'article 3 est tributaire, pour son application, des clauses du paragraphe 3, lesquelles soulèvent des problèmes d'interprétation analogues à ceux que pose l'article 8 par. 2 (art. 8-2) de la Convention. Il n'éclaircit donc guère le point en litige et ne peut s'entendre comme autorisant l'ouverture de pareille correspondance au regard dudit article 8 (art. 8).

Ensuite, la correspondance constitue un moyen de communication différent auquel l'article 8 (art. 8) accorde une protection distincte. Le droit au respect de la correspondance prend une importance particulière dans un cadre carcéral, où un conseiller juridique peut avoir plus de mal à rendre visite à son client en raison, comme ici, de l'éloignement de l'établissement (paragraphe 8 ci-dessus). Enfin, on ne pourrait atteindre l'objectif recherché, la confidentialité des relations avec l'avocat, si ce mode de communication faisait l'objet d'un contrôle automatique.

51. Le Gouvernement prétend aussi que l'on ne peut toujours tabler sur la compétence et l'intégrité professionnelles des sollicitors. Ils enfreindraient assez fréquemment leur déontologie et l'on aurait constaté divers abus depuis l'entrée en vigueur du nouveau règlement pour le courrier relatif à une procédure en instance. En outre, si l'on savait que toute la correspondance avec eux sera transmise non



décachetée, ils risqueraient de devenir la cible des pressions de personnes désireuses d'introduire dans les prisons, ou d'en faire sortir, des objets prohibés. Il s'agirait d'un danger réel, une lettre ordinaire pouvant cacher de la drogue ou même des explosifs. Les autorités n'exagéreraient donc nullement en limitant les périls de ce genre par l'ouverture de telles lettres.

52. Cette thèse ne convainc pas la Cour. La possibilité d'examiner la correspondance pour des motifs plausibles (paragraphe 48 ci-dessus) fournit une garantie suffisante contre les abus. Il ne faut pas oublier non plus que les sollicitors d'Ecosse ont la qualité d'auxiliaires de la justice et que la Law Society of Scotland peut leur infliger des sanctions disciplinaires en cas de faute déontologique. Personne n'a laissé entendre qu'il y ait une raison de suspecter le sollicitor du requérant de ne pas se conformer aux règles de sa profession. En définitive, le besoin de respecter la confidentialité qui s'attache aux relations avocat-client prévaut sur la simple éventualité d'abus.

53. Comme il n'y a point place pour une marge d'appréciation plus large, la Cour conclut que l'ouverture et la lecture de la correspondance du requérant avec son sollicitor ne répondaient à aucun besoin social impérieux et n'étaient donc pas "nécessaires dans une société démocratique", au sens de l'article 8 par. 2 (art. 8-2).

54. Partant, il y a eu violation de l'article 8 (art. 8) à cet égard.

#### B. Correspondance avec la Commission

55. Le requérant estime aussi incompatibles avec ce texte l'ouverture et la lecture du courrier échangé par lui avec la Commission.

##### 1. "Ingérence"

56. Selon le Gouvernement, les lettres à la Commission restent d'ordinaire fermées et le requérant n'a pas étayé l'allégation d'une ingérence sur ce point. En revanche, on aurait décacheté, sans les lire, certaines lettres de la Commission, pour s'assurer qu'elles venaient vraiment d'elle.

57. Les envois du requérant à la Commission ne subirent, en fait, aucun contrôle (paragraphe 13, 16 et 25-26 ci-dessus) et rien ne montre qu'ils aient jamais été ouverts. La Cour tient donc le contraire pour non établi. Quant à la pratique consistant à décacheter les lettres émanant de la Commission, avec ou sans lecture, elle s'analyse en une ingérence dans le droit du requérant au respect de sa correspondance qui, d'après la jurisprudence de la Cour (paragraphe 45 ci-dessus), doit se justifier sous l'angle de l'article 8 par. 2 (art. 8-2).

##### 2. "Prévue par la loi"

58. Le requérant conteste que l'ouverture de sa correspondance fût "prévue par la loi" (paragraphe 35 ci-dessus).

59. La Cour rejette cette thèse pour les raisons déjà énoncées (paragraphe 35-37). L'ouverture des lettres de la Commission se fondait notamment sur des instructions à la fois publiées et accessibles (paragraphe 18 ci-dessus). L'ingérence était dès lors "prévue par la loi".

##### 3. But légitime

60. Le requérant plaide qu'elle ne poursuivait pas un but légitime (paragraphe 39 ci-dessus), mais la Cour n'aperçoit aucune raison de douter qu'il s'agissait d'une mesure tendant à "la défense de l'ordre" ou à "la prévention des infractions pénales", au sens de l'article 8 par. 2 (art. 8-2) (paragraphe 41 ci-dessus).

##### 4. "Nécessaire dans une société démocratique"

61. D'après le Gouvernement, les autorités pénitentiaires avaient le droit d'ouvrir les lettres de la Commission pour en contrôler l'authenticité. Il existerait un danger que des missives semblant venir de la Commission ne servent à l'acheminement d'objets illicites. En outre, l'ouverture de la correspondance adressée par la Commission se concilierait avec l'article 3 par. 2 a) de l'Accord européen, lequel éclairerait les intentions des auteurs de la Convention en la matière.

62. La Cour attache de l'importance à la confidentialité du courrier envoyé par la Commission, car il peut concerner des allégations contre les autorités ou agents pénitentiaires. D'ailleurs, la nécessité de respecter la confidentialité à cet égard se reflète dans les normes relatives au courrier destiné à la Commission (paragraphe 25 ci-dessus). Ouvrir des lettres de la Commission crée indubitablement la possibilité de les lire et peut aussi, à l'occasion, exposer le détenu concerné à des représailles du personnel pénitentiaire.

Du reste, aucune raison impérieuse n'oblige à décacheter ces mêmes lettres. Le risque, signalé par le Gouvernement, de voir fabriquer des faux papiers à l'en-tête de la Commission, afin d'introduire en prison des objets ou messages prohibés, est si négligeable qu'il faut l'écarter.

63. Enfin, pour les motifs indiqués plus haut (paragraphe 50), on ne saurait invoquer l'Accord européen pour limiter la portée de l'article 8 (art. 8). D'ailleurs, son article 3 par. 2 a) précise simplement que la correspondance de détenus doit, si on l'ouvre, leur être néanmoins "remise sans délai excessif et sans altération". Il a donc pour but d'empêcher d'intercepter, retarder ou altérer le courrier.

64. Dès lors, l'ouverture des lettres de la Commission n'était pas "nécessaire dans une société démocratique" au sens de l'article 8 par. 2 (art. 8-2), de sorte qu'il y a eu violation là aussi.

#### II. QUANT A L'ARTICLE 25 PAR. 1 (art. 25-1)

65. Aux termes de l'article 25 par. 1 (art. 25-1),

"La Commission peut être saisie d'une requête adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers, qui se prétend victime d'une violation par l'une des Hautes Parties Contractantes des droits reconnus dans la (...) Convention, dans le cas où la Haute Partie Contractante mise en cause a déclaré reconnaître la compétence de la Commission dans cette matière. Les Hautes Parties Contractantes ayant souscrit une telle déclaration s'engagent à n'entraver par aucune mesure l'exercice efficace de ce droit."

66. Soulevée d'office par la Commission, la question du respect de ce texte n'a pas été reprise devant la Cour et il n'y a pas lieu de l'examiner.

### III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 50 (art. 50)

67. D'après l'article 50 (art. 50),

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

#### A. Dommage

68. Le requérant sollicite 3 000 livres sterling (£) en compensation de l'ingérence litigieuse. A l'audience, son conseil a fait valoir que l'octroi d'une indemnité pourrait dissuader le Gouvernement de s'immiscer dans la correspondance des détenus.

69. Selon le Gouvernement et le délégué de la Commission, la Cour ne devrait accorder aucune réparation.

70. La Cour estime que dans les circonstances de la cause, le constat de violations de l'article 8 (art. 8) fournit à cet égard une satisfaction équitable suffisante aux fins de l'article 50 (art. 50).

#### B. Frais et dépens

71. Le requérant réclame 9 257 £ 69 de frais et dépens, du chef des honoraires et débours de son solicitor en Ecosse puis devant les organes de la Convention. Il n'élève aucune prétention quant aux frais de voyage et de séjour, couverts par l'assistance judiciaire que lui a consentie le Conseil de l'Europe. Il a reçu de celle-ci 7 205 francs français (f.) pour honoraires.

72. Ni le Gouvernement ni le délégué de la Commission ne contestent la demande précitée.

73. La Cour estime que le requérant a droit à percevoir la somme revendiquée, soit 9 257 £ 69, moins les 7 205 f. déjà versés pour honoraires par la voie de l'assistance judiciaire, plus tout montant pouvant être dû au titre de la taxe sur la valeur ajoutée.

### PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. Dit, par huit voix contre une, que l'ingérence dans la correspondance du requérant avec son solicitor a enfreint l'article 8 (art. 8);
2. Dit, par huit voix contre une, que l'ingérence dans la correspondance du requérant avec la Commission a enfreint l'article 8 (art. 8);
3. Dit, à l'unanimité, qu'il ne s'impose pas de rechercher s'il y a eu violation de l'article 25 par. 1 (art. 25-1);
4. Dit, à l'unanimité, que le Royaume-Uni doit dans les trois mois payer au requérant, pour frais et dépens, la somme résultant des calculs à opérer conformément au paragraphe 73 du présent arrêt;
5. Rejette, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 25 mars 1992.

Signé: John Cremona Président

Signé: Marc-André Eissen Greffier

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 51 par. 2 (art. 51-2) de la Convention et 53 par. 2 du règlement, l'exposé des opinions séparées suivantes:

- opinion séparée de M. Pinheiro Farinha; - opinion en partie dissidente de M. Morenilla; - opinion en partie dissidente de Sir John Freeland.

Paraphé: J. C.

Paraphé: M.-A. E.

### OPINION SEPARÉE DE M. LE JUGE PINHEIRO FARINHA

Il ne m'est pas possible d'accepter la rédaction du paragraphe 48 de l'arrêt, qui à mon avis ne donne aucune garantie pour la non-lecture des lettres.

Que veut dire l'expression "des garanties appropriées"?

La présence du détenu suffira-t-elle?

J'aurais pu admettre la formule suivante: "il y a lieu de fournir des garanties appropriées, en principe l'ouverture de la lettre en présence du détenu ou, quand cela n'est pas possible, en présence du bâtonnier du barreau ou d'un avocat désigné par lui."

### OPINION EN PARTIE DISSIDENTE DE M. LE JUGE MORENILLA

(Traduction)

1. Les griefs du requérant en l'espèce se rapportent seulement au contrôle, par les autorités carcérales, de la correspondance échangée par lui avec son solicitor et avec la Commission européenne des Droits de l'Homme durant la période du 25 janvier 1985 au 21 mars 1988, alors qu'il purgeait une peine d'emprisonnement pour meurtre, après sa condamnation du 10 octobre 1984. Le 21 mars 1988 est entrée en vigueur la nouvelle instruction permanente pour les prisons, adoptée à la suite du règlement amiable intervenu dans l'affaire McComb c. Royaume-Uni (requête n° 10621/83, rapport de la Commission du 15 mai 1986, D. R. 50, pp. 81-89).

2. Je partage entièrement l'opinion de la majorité selon laquelle l'ouverture par les autorités pénitentiaires du courrier des détenus porte atteinte aux droits reconnus à ces derniers par l'article 8 (art. 8) de la Convention et ne se justifie que si se trouvent remplies les conditions de légalité (la loi étant suffisamment accessible et prévisible), de nécessité ("besoin social impérieux") et de proportionnalité

par rapport au but légitime poursuivi par les autorités nationales, telles qu'elles se dégagent de la jurisprudence de la Cour. A cet égard, celle-ci a toujours reconnu aux Etats contractants une certaine marge d'appréciation, qui n'est pas sans limites, pour l'imposition des restrictions (voir notamment l'arrêt *Silver* et autres c. Royaume-Uni du 25 mars 1983, série A n° 61, pp. 37-38, par. 97), sous réserve du contrôle exercé par elle quant à leur compatibilité avec la Convention.

3. Pour apprécier la nécessité de celles imposées à la correspondance du requérant par les autorités carcérales, "il convient de trouver un juste équilibre entre les intérêts du détenu et de ses avocats d'une part, et ceux de l'administration pénitentiaire (et à travers elle de la société en général) de l'autre", ainsi que M. H.G. Schermers, membre de la Commission, le rappelle dans son opinion dissidente. Pour se livrer à cette évaluation, les autorités nationales, dans les limites de leur marge d'appréciation, sont certainement mieux placées que des juges internationaux.

4. En l'espèce, le Gouvernement soutient que l'ingérence en cause tendait "à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales". Le requérant lui-même décrit la situation dans les prisons écossaises durant son incarcération comme "secouée par le nombre de manifestations, de tentatives d'évasion, de protestations sur les toits, de prises d'otages et d'autres incidents violents" (mémoire du requérant, Cour (91) 69, p. 9).

5. Dépeint par le juge du fond comme "un homme d'une violence impitoyable" (paragraphe 8 du présent arrêt), le requérant fut, après sa condamnation pour agression et meurtre, classé, par mesure de sécurité, comme détenu de la catégorie B, laquelle regroupe les "détenus qui ne nécessitent pas une sécurité maximale mais doivent être gardés dans des conditions très sûres". Toutefois, en novembre 1985, à la suite d'une tentative d'évasion d'autres prisonniers, il fut transféré dans la catégorie A et inculpé d'un certain nombre d'infractions dont la Couronne abandonna ultérieurement la poursuite. Font partie de la catégorie A "les détenus qui nécessitent le plus haut degré de sécurité et doivent être gardés dans des conditions de sécurité très strictes". L'intéressé y demeura jusqu'à son reclassement, le 9 mars 1988, comme détenu de la catégorie B (voir mémoires du Gouvernement, pp. 5-6, par. 1.3, et du requérant, *ibidem*, p. 9, et paragraphe 8 du présent arrêt).

6. En l'espèce, les restrictions à la correspondance de M. Campbell résultaient de son comportement en prison. Dès lors, à l'instar de M. Schermers, j'estime que pour examiner les allégations de violation de l'article 8 (art. 8) il est nécessaire de s'écarter du raisonnement méthodologique de la majorité et de distinguer entre le courrier "à l'arrivée" et le courrier "au départ" du requérant. Je pense que cette démarche met mieux en lumière la question à trancher: eût-il fallu que l'intéressé fût présent lorsque les autorités carcérales ouvraient ses lettres afin de vérifier qu'elles ne contenaient pas des éléments (visés dans l'instruction permanente Ma7) de nature à compromettre l'ordre dans la prison ou à créer un risque d'infractions?

7. En ce qui concerne le courrier à l'arrivée, tout en partageant les vues de la majorité exprimées au paragraphe 48 et au premier alinéa du paragraphe 62, j'estime qu'en égard à la situation dans les prisons écossaises et aux données relatives au détenu, l'ouverture de la correspondance adressée à celui-ci et portant l'adresse de son solicitor ou de la Commission afin d'en vérifier l'origine et le contenu, conformément à l'instruction permanente Ma7 (paragraphe 22 du présent arrêt), se justifiait au regard de l'article 8 par. 2 (art. 8-2) de la Convention. Vu le classement du requérant comme détenu de la catégorie A et la situation exceptionnelle dont j'ai déjà parlé, il me paraît clair qu'objectivement, les autorités pénitentiaires éprouvaient des soupçons plausibles constituant une justification suffisante pour les mesures prises par elles et que, par conséquent, on ne saurait considérer que le risque de fraude était négligeable. En outre, compte tenu du préjudice allégué par l'intéressé, son absence lors de l'ouverture de ses lettres ne me semble pas un motif suffisant de considérer que les responsables de la prison n'étaient pas fondés à agir comme ils l'ont fait en l'espèce. Je ne puis dès lors partager l'opinion de la majorité selon laquelle l'immixtion dans la correspondance du requérant avec la Commission a enfreint l'article 8 (art. 8).

8. Quant au courrier au départ, le risque d'abus était manifestement moindre, et la justification de l'ingérence doit être plus apparente, mais les éléments de preuve soumis à la Cour en l'espèce ne révèlent aucun élément étayant l'allégation - combattue par le gouvernement britannique - de M. Campbell selon laquelle des lettres envoyées par lui à la Commission auraient été ouvertes.

9. En revanche, pour ce qui est de l'ouverture du courrier adressé par lui à son solicitor, j'approuve le raisonnement de la majorité et sa conclusion selon laquelle il y a eu violation du droit au respect de pareille correspondance tel que le consacre l'article 8 (art. 8). Semblable mesure ne remplit pas les conditions précitées de nécessité et de proportionnalité par rapport aux buts légitimes poursuivis: les autorités pénitentiaires savaient que le destinataire était le solicitor de M. Campbell et le Gouvernement n'a fourni aucune raison particulière justifiant une mesure qui a porté atteinte aux droits de défense de l'intéressé et au respect d'une voie de communication libre et confidentielle entre un avocat et son client.

#### OPINION EN PARTIE DISSIDENTE DE SIR JOHN FREELAND, JUGE

(Traduction)

1. Je regrette de devoir m'écarter de la majorité de la Cour sur la question de savoir si l'ingérence dans la correspondance du requérant avec son solicitor a enfreint l'article 8 (art. 8).

2. D'abord, je ne puis souscrire à l'idée qu'il n'existe aucune raison de distinguer entre les différentes catégories de correspondance avec les hommes de loi. La perspective analytique de la Commission, consistant à ranger en deux catégories séparées (i) la correspondance avec un solicitor relative à une procédure judiciaire envisagée ou pendante et (ii) la correspondance générale avec un solicitor, me semble à la fois conforme à la jurisprudence antérieure et exacte.

3. Quant au droit normatif s'appliquant à ces catégories, mes conclusions relatives à la seconde divergent, pour les motifs que j'indiquerai plus loin, de celles de la Commission et de la majorité de la Cour. Je ne marquerai pourtant pas de désaccord avec la proposition voulant que, vu le lien avec le principe d'un accès effectif à un tribunal garanti par l'article 6 (art. 6), les autorités pénitentiaires n'ouvrent la correspondance de la catégorie (i) que si dans un cas donné elles ont des raisons plausibles de croire à un abus de la voie privilégiée. J'admets qu'insérer dans cette catégorie les procédures envisagées, au même titre que les procédures en instance, exigerait

du Royaume-Uni un assouplissement supplémentaire du régime de contrôle, par delà celui qu'a entraîné le règlement amiable survenu dans l'affaire McComb, et placerait les autorités devant des difficultés de définition et d'identification; je ne suis pourtant pas persuadé que celles-ci seraient insurmontables. Pareil élargissement de la voie privilégiée de communication augmenterait, je le conçois aussi, le risque d'abus, mais non à un degré intolérable selon moi.

4. S'il me paraissait établi que telle ou telle lettre entre le requérant et son solicitor avait trait à une procédure envisagée ou en instance et avait été ouverte par les autorités pénitentiaires sans des motifs plausibles de suspecter un abus, j'aurais donc consenti à voter pour le constat d'une violation de l'article 8 (art. 8) sur ce point, mais il n'en va pas ainsi. Le requérant se borne à des affirmations d'ordre général sur l'ingérence dans sa correspondance avec son solicitor; il ne produit ou n'indique aucune lettre particulière dont on puisse établir qu'elle concernait une procédure judiciaire projetée ou en instance et que les autorités pénitentiaires l'avaient ouverte sans motifs plausibles de suspecter un abus. Le privilège de ne pas divulguer pareille lettre appartiendrait à l'intéressé, qui pourrait y renoncer; son imprécision à cet égard contraste avec la spécificité d'une partie au moins de ses griefs relatifs à sa correspondance avec la Commission, pour lesquels il communique la copie de lettres de celle-ci qui d'après lui ont été ouvertes (ce que le Gouvernement reconnaît pour certaines d'entre elles). Le Gouvernement se trouve ainsi désavantagé pour apprécier les allégations portées contre lui et rétorquer aux arguments avancés; cela prive aussi la Cour de la possibilité d'examiner en détail la situation concernant chacune des lettres, comme elle l'a fait dans des causes antérieures portant sur l'application de l'article 8 (art. 8) à des ingérences dans la correspondance de détenus. A mes yeux, il en faudrait davantage pour conclure qu'un Etat manque à ses obligations au titre de cet article (art. 8) (la position de la majorité, selon laquelle il n'existe aucune raison de distinguer entre les différentes catégories de correspondance avec des hommes de loi, lui permet certes de se contenter des assertions formulées).

5. La correspondance générale avec un solicitor, par opposition à celle qui a trait à une procédure envisagée ou pendante, peut inclure des communications sur une gamme extrêmement variée et étendue de sujets personnels ou financiers - par exemple, la gestion d'un patrimoine - d'où est absent le lien avec le principe d'un accès effectif au tribunal et où la nécessité de la confidentialité n'est pas plus impérieuse, par la nature même du sujet, que pour une correspondance avec tout autre agent d'affaires qui s'en occuperait. J'admets certes que les relations entre un avocat et son client doivent en principe passer pour privilégiées, et ce pour de bonnes raisons. Je ne décèle toutefois dans l'article 8 (art. 8), ni dans la jurisprudence antérieure, rien qui me semble accorder à ce privilège une force prédominante au point d'empêcher les autorités pénitentiaires, pour la correspondance générale entre un détenu condamné et son solicitor, d'user de leur pouvoir d'ouvrir une lettre, sauf dans le cas exceptionnel où elles ont des motifs plausibles de croire qu'elle renferme un élément prohibé. Dans son arrêt *Silver et autres* (série A n° 61, en particulier p. 39, par. 101) la Cour me semble avoir clairement estimé que, compte dûment tenu de leur marge d'appréciation, les autorités étaient habilitées, dans le cadre d'un contrôle justifiable de la correspondance des détenus (et, par implication, quels qu'aient pu être au préalable leurs motifs de soupçonner un abus) à ouvrir et lire - et dans les circonstances de la cause, même à intercepter - une lettre d'un détenu à son solicitor qui ne concernait pas une procédure projetée ou en instance.

6. J'avoue ne pas être persuadé de l'existence de raisons convaincantes d'aller plus loin aujourd'hui. La responsabilité incombant aux autorités pénitentiaires de maintenir la sécurité et l'ordre dans les prisons et d'empêcher les détenus de provoquer à l'extérieur de celles-ci des activités comme des menaces ou des violences contre des témoins ou de disposer illicitement du produit d'infractions, est très lourde. En l'espèce, au procès du requérant le juge recommanda de le "laisser au moins vingt ans en prison afin de protéger les citoyens pendant cette durée minimale"; la majeure partie de cette période, le requérant appartient à la catégorie A (c'est-à-dire à "ce groupe de détenus demandant le plus haut degré de sécurité qui se compose de ceux qu'il ne faut en aucun cas autoriser à sortir, que ce soit pour des considérations de sûreté nationale ou parce que leur comportement violent est tel que leur sortie mettrait en péril la vie des citoyens ou des membres de la police"). Si l'on exigeait, pour la justification de l'ouverture de la correspondance, que les mesures de contrôle applicables dans un établissement pénitentiaires comptant des détenus comme le requérant ne traitent pas différemment la correspondance générale avec un solicitor et celle relative à une procédure envisagée ou en instance, on ferait me semble-t-il pencher la balance entre la défense de la sécurité pénitentiaire, d'une part, et le respect que mérite la confidentialité, de l'autre, par trop en faveur de cette dernière. On sous-estimerait ainsi à mon sens les risques pratiques, sur lesquels le Gouvernement appelle l'attention, de créer une voie de communication privilégiée si large qu'elle inviterait virtuellement aux abus.

7. Quant à la question d'éventuels abus, je ne pense pas non plus qu'il suffise, pour y répondre, de dire que les sollicitors sont des auxiliaires de la justice et encourent des sanctions disciplinaires en cas de faute déontologique. Outre que des sanctions disciplinaires contre un solicitor après l'évasion d'un détenu impitoyable et violent pourraient fort bien n'en contrebalancer en rien les conséquences préjudiciables pour le public, on n'a pas même besoin d'aller jusqu'à supposer un manque de compétence ou d'intégrité professionnelle dans le chef d'un solicitor. Comme Sir Basil Hall et Mme Liddy l'ont relevé dans leur opinion en partie dissidente de l'avis de la Commission, on peut se servir des sollicitors pour transmettre des renseignements sans qu'ils en saisissent l'importance. Un abus peut aussi résulter, à l'insu d'un solicitor, par exemple de pressions exercées sur un jeune employé de son cabinet qui n'appartient pas à la profession mais a accès à sa papeterie.

8. Je me sépare aussi de la majorité quant au poids à accorder au fait que le requérant avait le droit de recevoir en prison des visites de son solicitor, hors de portée d'ouïe d'un gardien. L'intéressé disposait donc de l'élément essentiel du droit à l'accès à des conseils juridiques - la possibilité de consulter un homme de loi à titre confidentiel - d'une manière effective et pratique. Il y a certes quelque inconvénient et des dépenses supplémentaires à supporter si l'avocat doit parcourir une longue distance pour se rendre à la prison aux fins d'une consultation, comme M. Carroll a dû le faire lorsqu'il a visité le requérant à Peterhead, mais la charge que cela représente ne paraît pas excessive par comparaison aux effets d'autres restrictions à la liberté de mouvement qu'entraîne la nécessité d'enfermer un détenu appartenant à une catégorie à haut risque. Si le requérant le souhaitait, on pouvait en toute hypothèse organiser les visites d'un solicitor de l'endroit (il me faut peut-être ajouter ici qu'on ne peut à mon sens raisonnablement plaider que le droit d'accès à des

conseils juridiques englobe celui de recevoir des conseils d'un avocat déterminé choisi par le client et par lui seul, quel que soit l'endroit où se trouvent celui-ci et ledit avocat).

9. En résumé, bien que la situation diffère ici de celle de la catégorie (i) par l'existence de bonnes raisons de partir de l'idée qu'il y a eu ingérence, par le jeu des restrictions en vigueur, dans la correspondance générale entre le requérant et son solicitor, je conclus que cette ingérence se justifiait comme "nécessaire dans une société démocratique", au sens de l'article 8 par. 2 (art. 8-2), tout comme elle était (et là je rejoins la majorité) "prévue par la loi" et poursuivait un but légitime. Elle n'a donc pas violé cet article.

10. Quant à la correspondance avec la Commission, je suis d'accord pour dire que le requérant n'a pas établi son grief d'ingérence dans son courrier au départ. Pour son courrier à l'arrivée, après quelques hésitations je souscris à la conclusion que l'ouverture des lettres de la Commission a enfreint l'article 8 (art. 8). Certes, l'existence d'une voie de communication supplémentaire dans laquelle les lettres ne pourront être ouvertes, sauf si dans un cas déterminé il y a des raisons de croire à l'abus de ce privilège, créera un risque de plus, mais il me semble si minime, s'agissant de la correspondance avec la Commission, que l'ouverture systématique des lettres de cet organe ne peut pas vraiment se justifier comme "nécessaire dans une société démocratique".

VERSION OFICIAL EN INGLÉS

## SENTENCIA

In the case of *Campbell v. the United Kingdom*\*

The European Court of Human Rights, sitting, in accordance with Article 43 (art. 43) of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms ("the Convention")\*\* and the relevant provisions of the Rules of Court, as a Chamber composed of the following judges:

Mr J. Cremona, President, Mr J. Pinheiro Farinha, Mr R. Macdonald, Mr A. Spielmann, Mr S.K. Martens, Mr I. Foighel, Mr R. Pekkanen, Mr J.M. Morenilla, Sir John Freeland,

and also of Mr M.-A. Eissen, Registrar, and Mr H. Petzold, Deputy Registrar,

Having deliberated in private on 28 September 1991 and 28 February 1992,

Delivers the following judgment, which was adopted on the last-mentioned date:

Notes by the Registrar

\* The case is numbered 52/1990/243/314. The first number is the case's position on the list of cases referred to the Court in the relevant year (second number). The last two numbers indicate the case's position on the list of cases referred to the Court since its creation and on the list of the corresponding originating applications to the Commission.

\*\* As amended by Article 11 of Protocol No. 8 (P8-11), which came into force on 1 January 1990.

### PROCEDURE

1. The case was referred to the Court on 12 October 1990 by the European Commission of Human Rights ("the Commission") and by the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland ("the Government") on 22 November 1990, within the three-month period laid down by Article 32 para. 1 and Article 47 (art. 32-1, art. 47) of the Convention. It originated in an application (no. 13590/88) against the United Kingdom lodged with the Commission under Article 25 (art. 25) on 14 January 1986 by Thomas Campbell, a British citizen.

The Commission's request referred to Articles 44 and 48 (art. 44, art. 48) and to the declaration whereby the United Kingdom recognised the compulsory jurisdiction of the Court (Article 46) (art. 46), and the Government's application to Article 48 (art. 48). The object of the request and the application was to obtain a decision from the Court as to whether the facts of the case disclosed a breach by the respondent State of its obligations under Article 8 (art. 8) and also, in the case of the request, Article 25 (art. 25) of the Convention.

2. In response to the enquiry made in accordance with Rule 33 para. 3 (d) of the Rules of Court, the applicant stated that he wished to take part in the proceedings pending and designated the lawyer who would represent him (Rule 30).

3. The Chamber to be constituted included ex officio Sir Vincent Evans, the elected judge of British nationality (Article 43 of the Convention) (art. 43), and Mr R. Ryssdal, the President of the Court (Rule 21 para. 3 (b)). On 30 October 1990, in the presence of the Registrar, the President drew by lot the names of the other seven members, namely Mr J. Pinheiro Farinha, Mr R. Macdonald, Mr A. Spielmann, Mr S.K. Martens, Mr I. Foighel, Mr R. Pekkanen and Mr J.M. Morenilla (Article 43 in fine of the Convention and Rule 21 para. 4) (art. 43). Subsequently Sir John Freeland, the newly elected judge of British nationality, who had taken up his duties before the hearing, replaced Sir Vincent Evans who had resigned (Rule 2 para. 3).

4. Mr Ryssdal assumed the office of President of the Chamber (Rule 21 para. 5) and, through the Registrar, consulted the Agent of the Government, the Delegate of the Commission and the applicant's representative on the need for a written procedure (Rule 37 para. 1).

In accordance with the President's orders and directions, the Registrar received, on 1 March 1991, the applicant's memorial, on 4 March 1991, the Government's, and, on 24 July and 16 August 1991, the applicant's claim under Article 50 (art. 50). By letter of 22 April 1991 the Secretary to the Commission informed him that the Delegate would submit his observations at the hearing.

5. Having consulted, through the Registrar, those who would be appearing before the Court, the President directed on 3 December 1990 that the hearing should open on 23 September 1991 (Rule 38).

6. The hearing took place in public in the Human Rights Building, Strasbourg, on the appointed day. The Court had held a preparatory meeting beforehand. Mr Cremona, Vice-President of the Court, replaced Mr Rysdøl who was unable to take part in the further consideration of the case (Rule 21 para. 5, second sub-paragraph).

There appeared before the Court:

(a) for the Government

Mrs A. Glover, Legal Counsellor, Foreign and Commonwealth Office, Agent, Mr A.F. Rodger, Q.C., Solicitor General for Scotland, Mr R.J. Reed, Advocate, Mr J.L. Jamieson, Mr C. Reeves, Advisers;

(b) for the Commission

Mr C. Rozakis, Delegate;

(c) for the applicant

Mr J. Carroll, Solicitor.

7. The Court heard addresses by Mr Rodger for the Government, by Mr Rozakis for the Commission and by Mr Carroll for the applicant, as well as replies to questions put by the Court. The applicant and the Government filed further submissions concerning Article 50 (art. 50) on 2 and 29 October 1991.

#### AS TO THE FACTS

I. The particular circumstances of the case

8. On 10 October 1984 the applicant was convicted of assault and murder at the High Court, Glasgow, and was sentenced to life imprisonment. One of the offences involved setting fire to the front door of a flat thereby killing six of the nine members of one family asleep there at the time. A recommendation was made by the trial judge that he should serve not less than twenty years' imprisonment in view, *inter alia*, of the appalling nature of the crimes and his previous criminal record which indicated that he was "a ruthless man of violence".

Mr Campbell was initially classified as a Category B prisoner, the minimum classification for any prisoner either sentenced to three or more years' imprisonment or convicted of a crime involving serious violence. Following an incident at Peterhead Prison he was charged with a number of offences and was re-classified as a Category A prisoner, the classification pertaining to the group of inmates requiring the highest degree of security. These charges were later abandoned by the Crown but he remained a Category A prisoner from 4 November 1985 until 9 March 1988. Since then he has been a Category B prisoner again.

He has been detained in, *inter alia*, Perth and Peterhead Prisons which are situated at a considerable distance from the offices of his solicitor in Glasgow. He is now serving his sentence in the Special Unit in Barlinnie Prison, Glasgow.

9. Since his imprisonment the applicant had been advised by his solicitor in respect of:

1. an action for damages against the Secretary of State for Scotland for injuries sustained following an assault by a prison officer in Peterhead Prison on 3 November 1985;

2. an action for damages against the Secretary of State for Scotland in respect of an infestation of lice while in the hospital wing of Peterhead Prison in November 1985;

3. a potential claim against the Secretary of State for Scotland for damages in respect of an alleged assault by a prison officer during an incident in Barlinnie Prison on 25 April 1987;

4. a possible prosecution for an alleged assault on a prison officer arising out of the same incident;

5. a denial of communication with his solicitor following the said incident;

6. the denial of the applicant's right to full and unrestricted correspondence between himself and his legal advisers on all of the above matters;

7. an application (application no. 12323/86) to the European Commission of Human Rights ("the Commission") concerning *inter alia* his solitary confinement and access to his solicitor while in custody in hospital; and

8. the application with which the present case is concerned.

10. On 16 September 1985, the applicant's solicitor wrote to the Governor of Peterhead Prison, asking that all correspondence between him and his client should pass without interference. After having discussed the matter with the applicant, the Deputy Governor wrote on 23 September 1985 to the applicant's solicitor indicating that outgoing mail from the applicant to his solicitor concerning his petition to the Commission, if properly marked so as to indicate that it concerned the Convention, would not be opened.

11. In a further letter dated 4 October 1985 to the Governor of Peterhead Prison his solicitor claimed that the letter of 16 September had not been answered in its entirety as he had been given no assurance by the Deputy Governor that letters to Mr Campbell would not be subject to interference. On 15 October 1985 the Deputy Governor replied that incoming mail from solicitors concerning an application to the Commission, suitably identified by placing (a) the name of the solicitor's firm and (b) the initials ECHR in a prominent position on the envelope, would be opened in the presence of the prisoner and handed to him unread (see paragraph 25 below). The Deputy Governor explained that this arrangement would not apply to solicitors' correspondence about matters other than the application to the Commission.

12. On 24 October 1985 the applicant's solicitor wrote to the Scottish Home and Health Department ("SHHD"), the Government department concerned with the administration of prisons in Scotland, again requesting that all of his correspondence to the applicant should be allowed to pass to him without interference.

13. On 29 October 1985 the applicant petitioned the Secretary of State for Scotland complaining about censorship of his correspondence with his solicitor. In their reply of 19 June 1986 to this and other petitions the SHHD advised the applicant that his solicitors had been informed by the Deputy Governor, Peterhead, on 15 October 1985 that correspondence "in respect of ECHR procedures" should be clearly marked to ensure privacy but that any other correspondence between an inmate and his legal advisers was subject to scrutiny under standing instructions to prison establishments.

14. On 16 June 1986 the SHHD wrote to the applicant's solicitor confirming the arrangements for solicitors' correspondence concerning matters before the Commission but reaffirming that other correspondence was still subject to the normal rules which provided for the opening and reading of all letters to and from a prisoner (see paragraphs 19-22 below).

15. On 19 June 1986 the applicant again complained that incoming mail from his solicitor was scrutinised. He repeated these complaints on 27 June 1986. In these petitions, the applicant also drew the attention of the authorities to the fact that correspondence to and from the European Commission of Human Rights was being opened. The reply from the SHHD, received by the applicant on 15 July 1986, referred to the existing arrangements as discussed in correspondence between his solicitor and management at Peterhead Prison in September and October 1985.

In a petition dated 4 November 1986, the applicant again complained that all legal correspondence apart from letters relating to the Convention was being opened. The reply to this petition and others received by him on 24 July 1987 stated, inter alia, that his correspondence was being dealt with in accordance with Prison Standing Orders. However, he was advised that the terms of the existing Standing Orders were under review in this respect.

In a further petition dated 30 December 1986 he complained that a letter from a firm of solicitors was opened and photocopied before he received it.

16. In a letter dated 16 June 1987 to the applicant's solicitor, the SHHD confirmed that the rules relating to prisoners' correspondence were under review in the light of the friendly settlement reached in the case of McComb (application no. 10621/83, report of the Commission dated 15 May 1986 - see paragraph 23 below). The applicant's solicitor was advised that, pending the outcome of discussions between the SHHD and the Law Society of Scotland, the current rules would continue to apply to correspondence between a prisoner and his legal adviser; in particular, only correspondence concerning matters before the Commission would be allowed to pass unopened.

However, it is established that at least some of the correspondence from the Commission had been opened. The applicant referred to letters dated 20 June 1985, 17 July 1985, 9 October 1985, 20 November 1985, 22 April 1986, 22 May 1986, 7 January 1987, 4 June 1987, 18 August 1987, 2 October 1987, 7 October 1987 and 3 November 1987 from the Commission which allegedly show the prison censor's mark on the top right hand corner. The Government accepted that five of these letters (17 July 1985, 9 October 1985, 20 November 1985, 22 April 1986 and 18 August 1987) were opened. They considered that three other letters (20 June 1985, 22 May 1986 and 7 January 1987) may have been opened but that it was not possible to identify the markings. Of the remaining letters the Government stated that there were no identifiable marks and thus no opinion could be expressed as to whether they had been opened or not.

17. The applicant's solicitor applied for legal aid to bring civil proceedings in respect of the interference with the applicant's correspondence. Legal aid was refused on 7 October 1986 by the Supreme Court Legal Aid Committee on the ground that the applicant had no probable cause of action. The Committee also noted that the applicant was not being denied visits from his legal advisers and that he had not indicated that he was unable to give instructions verbally to his advisers. The applicant's appeal against this decision was refused on 5 December 1986 by the Legal Aid Central Committee of the Law Society of Scotland.

## II. Relevant domestic law and practice

### A. General legal framework

18. At the relevant time the prison system in Scotland was governed by the Prisons (Scotland) Act 1952 ("the 1952 Act"), which has since been repealed. Similar provisions were re-enacted in the Prisons (Scotland) Act 1989.

Sections 1 and 3 of the 1952 Act vested general control and superintendence over prisons in Scotland in the Secretary of State for Scotland. He was empowered, by section 35 (1), to "make [by statutory instrument] rules for the regulation and management of prisons... and for the classification, treatment, employment, discipline and control of persons required to be detained therein".

In exercise of his powers under section 35 (1), the Secretary of State made the Prison (Scotland) Rules 1952 ("the Prison Rules"), which have been amended from time to time and which are published. He also, in supplement of the Prison Rules and by virtue of his general jurisdiction over prisons and of various powers conferred by the Prison Rules themselves, issues instructions to the Governors of prisons in the form of Standing Orders and administrative circulars. The Standing Orders relevant to correspondence are also published. Every prisoner, on his admission to prison, is given or given access to a booklet summarising the Rules and Standing Orders.

### B. Correspondence with legal advisers

19. Communications between prisoners and their legal advisers and others are governed principally by Rule 74 of the rules. Rule 74 (4) provides that - subject to one exception which is not relevant in the present case - "every letter to or from a prisoner shall be read by the Governor or by an officer deputed by him for that purpose".

The validity of Rule 74 (4) was judicially considered and upheld in the case of *Leech v. Secretary of State for Scotland* (judgment of the Outer House of the Court of Session of 26 October 1990) which concerned the reading of a prisoner's correspondence with a legal adviser relating to potential legal proceedings. The Court considered inter alia that Rule 74 (4) could not be described as irrational since "it cannot be supposed that there are no sound grounds for requiring control over correspondence involving a prisoner even when it takes place between him and his legal adviser".

20. In the case of remand prisoners, Rule 124 (2) provides that they shall be allowed to write to their legal advisers. Under Rule 124 (3) any confidential written communications prepared by such a prisoner as instructions for his legal adviser may be delivered to the legal adviser without being examined by any officer of the prison unless the Governor has reason to suppose that it contains matters not relating to such instructions. Under Rule 127 this facility is also available to convicted prisoners who are the subject of further charges. Similar provisions apply under Rule 132 (2) to an appellant in connection with his appeal.

21. These rules are supplemented by Standing Order M, which deals in detail with communications between prisoners and others. Copies of this Standing Order are available to prisoners and the public. Standing Order Ma1 (a) sets out the purpose of examination of the correspondence, namely to prevent its use to plan escapes or disturbances or otherwise jeopardise the security of the establishment and to satisfy other reasonable requirements of prison administration. Under Standing Order Ma1 (d), when correspondence is examined or read this is to be done as quickly as possible.

22. Most correspondence with legal advisers is governed by Standing Order Ma6 (e) which concerns general correspondence. Under Standing Order Ma7 such correspondence:

"may not contain the following:

- (a) Escape plans, or material which if allowed would jeopardise the security of a prison establishment.
- b) Plans or material which would tend to assist or encourage the commission of any disciplinary offence or criminal offence (including attempts to defeat the ends of justice by suggesting the concoction or suppression of evidence).
- (c) Material which could jeopardise national security.
- (d) Descriptions of the making of any weapon, explosive, poison or other destructive device.
- (e) Obscure or coded messages which are not readily intelligible or decipherable.
- (f) Threats of violence or of damage to property likely to induce fear in the recipient.
- (g) Blackmail or extortion.
- (h) Indecent or obscene material.
- (i) Information which would create a clear threat or present danger of violence or physical harm to any person.
- (j) Complaints about prison treatment which the inmate has not yet raised through the prescribed procedures...
- (k) Material which is intended for publication or for use by radio or television (or which, if sent, would be likely to be published or broadcast)...
- (l) Material constituting the conduct of business activity...
- (m) In the case of an inmate against whom a deportation order is in force, material constituting or arranging any financial transaction...
- (n) In the case of an inmate in respect of whom a receiving order has been made or who is an undischarged bankrupt, material constituting or arranging any financial transaction..."

23. Following the friendly settlement of 15 May 1986 in the case of *McComb v. the United Kingdom* (application no. 10621/83, report of the Commission, Decisions and Reports (DR) no. 50, pp. 81-89), new procedures dealing with correspondence between a prisoner and his legal adviser in respect of legal proceedings which have been instituted came into force on 21 March 1988, as set out in Standing Order Ma8:

"Correspondence with a legal adviser about legal proceedings to which an inmate is already a party or, about a forthcoming adjudication, may not be read or stopped unless the Governor has reason to suppose it contains other material. Such a letter may be examined for illicit enclosures, but should only be opened for that purpose in the presence of the inmate by whom it is sent or to whom it is addressed.

Other correspondence with a legal adviser may be read and may not contain anything specified in Standing Order Ma7 (a) to (i) and (k) to (n). Such correspondence may not be stopped on the grounds that it contains material prohibited by Standing Order Ma7 (j) unless it is clear that the inmate is not seeking legal advice but is writing for some other purpose."

The procedure to be followed in respect of such correspondence was described in a Circular issued to Prison Governors on 26 February 1988. The solicitor is required to send such mail within a sealed envelope bearing the words "Legal Proceedings" and his signature. This envelope is placed within another envelope addressed to the Prison Governor. The inner envelope is passed unopened to the prisoner.

When a prisoner is not yet a party to legal proceedings, but is contemplating bringing them, all mail is liable to be opened and read. In practice, mail is not opened at low-security "open prisons" or at the very high-security "Special Units". In other prisons the letters of prisoners in high-risk categories are those most frequently opened.

#### C. Correspondence concerning proceedings under the European Convention on Human Rights

24. Standing Order M also contains specific provisions relating to correspondence with the European Commission or Court of Human Rights or with a legal adviser in connection with a petition to the Commission or pending proceedings before the Commission or the Court. Under Standing Order Ma10 such correspondence may not contain material prohibited under Standing Order Ma7 (a) to (c) or (e) (see paragraph 22 above).

25. Further general provisions relating to the Convention are to be found in Standing Orders Ma1 (b) and Mf. In particular, Standing Order Mf7 expressly provides that correspondence between an inmate and his legal adviser about a petition to the Commission or



proceedings resulting therefrom should not be read unless the Governor has reason to suppose that the correspondence contains other matters.

26. The Government state that, in practice, as regards correspondence between prisoners and the Commission, outgoing letters if sealed will normally go unopened. Incoming letters from the Commission are opened; the contents are examined to confirm that they are what they purport to be but they are not read; they are thereafter issued promptly to the prisoner.

#### PROCEEDINGS BEFORE THE COMMISSION

27. Mr Campbell lodged his application with the Commission on 14 January 1986 (no. 13590/88). He complained of interference by the prison authorities with his correspondence with his solicitor, the Commission and a Member of Parliament contrary to Articles 8 and 10 (art. 8, art. 10) of the Convention. He also complained of a violation of Article 6 para. 1 (art. 6-1) of the Convention in that he had been refused legal aid to challenge in the civil courts the actions of the prison authorities in respect of his correspondence.

28. On 8 November 1989 the Commission found admissible the complaint that correspondence with his solicitor and the Commission had been opened by the prison authorities in violation of his right to respect for correspondence under Article 8 (art. 8). It declared the other complaints inadmissible but decided to examine further whether the opening of the applicant's correspondence with the Commission was compatible with Article 25 para. 1 (art. 25-1) of the Convention.

In its report of 12 July 1990 (Article 31) (art. 31), the Commission expressed the opinion:

1. by eleven votes to one, that there had been a violation of Article 8 (art. 8) in respect of the opening of the applicant's correspondence with his solicitor concerning contemplated and pending proceedings;

2. by eight votes to four, that there had been a violation of Article 8 (art. 8) in respect of the opening of the applicant's general correspondence with his solicitor;

3. by eleven votes to one, that there had been a violation of Article 8 (art. 8) as a result of the opening of the applicant's correspondence with the Commission;

4. by ten votes to two, that the applicant had not been hindered in the effective exercise of the right of individual petition under Article 25 para. 1 (art. 25-1).

The full text of the Commission's opinion and of the dissenting opinions contained in the report is reproduced as an annex to this judgment\*.

\* Note by the Registrar: For practical reasons this annex will appear only with the printed version of the judgment (volume 233) of Series A of the Publications of the Court, but a copy of the Commission's report is obtainable from the registry.

#### FINAL SUBMISSIONS MADE TO THE COURT BY THE GOVERNMENT

29. At the hearing on 23 September 1991 the Government invited the Court to hold that:

1. there had been no violation of Article 8 (art. 8);

2. that the applicant had not been hindered in the effective exercise of the right of individual petition under Article 25 para. 1 (art. 25-1) in fine of the Convention.

#### AS TO THE LAW

##### I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 8 (art. 8)

30. The applicant complained that correspondence to and from his solicitor and the Commission was opened and read by the prison authorities in breach of Article 8 (art. 8) which reads:

"1. Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.

2. There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others."

31. Both the Government and the Commission have made reference to the European Agreement relating to persons participating in proceedings of the European Commission and Court of Human Rights of 6 May 1969 ("the European Agreement"). This Agreement is distinct from the Convention and is binding on twenty Contracting Parties, including the United Kingdom from 1971. It also applies to the applicant and his solicitor (Article 1 para. 1 (b) and (c)). Article 3 of the Agreement provides:

"1. The Contracting Parties shall respect the right of the persons referred to in paragraph 1 of Article 1 of [the] Agreement to correspond freely with the Commission and the Court.

2. As regards persons under detention, the exercise of this right shall in particular imply that:

(a) if their correspondence is examined by the competent authorities, its despatch and delivery shall nevertheless take place without undue delay and without alteration;

(b) such persons shall not be subject to disciplinary measures in any form on account of any communication sent through the proper channels to the Commission or the Court;

(c) such persons shall have the right to correspond, and consult out of hearing of other persons, with a lawyer qualified to appear before the courts of the country where they are detained in regard to an application to the Commission, or any proceedings resulting therefrom.

3. In application of the preceding paragraphs, there shall be no interference by a public authority except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, for the detection or prosecution of a criminal offence or for the protection of health."

Article 6 of the Agreement states:

"Nothing in [the] Agreement shall be construed as limiting or derogating from any of the obligations assumed by the Contracting Parties under the Convention."

#### A. Correspondence with his solicitor

##### 1. "Interference"

32. The Government maintained that the applicant had not substantiated his claims of an interference with the right to respect for correspondence to and from his solicitor since he did not specify any letter which he said was opened and related to pending proceedings. In their view the applicant was required to substantiate his claims and had failed to do so. Moreover, at the hearing they stressed that the applicant's complaint only related to the opening, and not to the reading, of his correspondence.

33. The Court cannot accept these arguments. It notes in the first place that from the outset in his application to the Commission of 14 January 1986 the applicant complained that "his correspondence with his solicitors and the European Commission of Human Rights has regularly been subjected to interference in so far as it has been opened, perused, scrutinised and censored by the prison authorities". He added that he was restricted in his contacts with his solicitor and the Commission because he knew that "this correspondence will be read (...) and noted by the prison authorities". The Court further observes that the Government did not dispute that the applicant's incoming and outgoing correspondence with his solicitor, other than that concerning a petition to the Commission, could be examined under the Prison Rules. Indeed, the SHHD had informed the applicant and his solicitor that this correspondence was subject to the existing rules which provided for the opening and reading of such letters (see paragraphs 13-14 above). In these circumstances, the applicant can claim to be a victim of an interference with his right to respect for correspondence under Article 8 (art. 8).

34. Such interference amounts to a violation of this provision unless it was "in accordance with the law", had an aim or aims that is or are legitimate under Article 8 para. 2 (art. 8-2) and was "necessary in a democratic society" for the aforesaid aim or aims (see, amongst many others, the *Kruslin v. France* judgment of 24 April 1990, Series A no. 176-A, p. 20, para. 26).

##### 2. "In accordance with the law"

35. In paragraph 51 of its report the Commission noted that it was not disputed between the parties that the measure complained of was in conformity with Scottish law. The applicant did not comment on this statement in writing, but he submitted for the first time at the hearing that the interference with his correspondence was not in accordance with the law. He questioned the legal validity of the power to open correspondence under the Prison Rules and Standing Orders on the grounds that it is a criminal offence under section 56 of the Post Office Act 1953 to "prevent or impede" the delivery of the post and that the Secretary of State had in effect granted himself a general search warrant which is unlawful under the law of Scotland.

36. Both the Government and the Commission considered that the interference with the applicant's correspondence was based on the Prison (Scotland) Rules 1952 (as amended) made by the Secretary of State in pursuance of his statutory powers under section 35 of the Prisons (Scotland) Act 1952 and supplemented by Standing Orders which were published and available to prisoners and the general public.

37. Although the phrase "in accordance with the law" refers in the first place to national law, it is not, in principle, for the Court to examine the validity of secondary legislation. This is primarily a matter which falls within the competence of national courts which in the present case have examined and upheld the validity of the prison rule providing for the opening and reading of prisoners' correspondence (see paragraph 19 above). In the circumstances the Court sees no reason to call into question the findings of the national court.

38. Accordingly, the Court, like the Commission, finds that the interference was "in accordance with the law" within the meaning of Article 8 para. 2 (art. 8-2).

##### 3. Legitimate aim

39. The applicant did not accept that the purpose of the interference with his correspondence was the "prevention of disorder or crime", within the meaning of Article 8 para. 2 (art. 8-2). As regards incoming mail, he suggested that the aim of the prison authorities was not to check for prohibited material but to learn of the contents of letters before the prisoner did.

40. The Government submitted that such correspondence was opened for "the prevention of disorder or crime" in pursuit of a legitimate aim in terms of Article 8 para. 2 (art. 8-2). The Commission agreed.

41. In the Court's view there is no reason to doubt that the control of the applicant's correspondence was carried out under the Prison Rules and Standing Orders to ensure inter alia that it did not contain material which was harmful to prison security or the safety of others or was otherwise of a criminal nature. The interference thus pursued the legitimate aim of "the prevention of disorder or crime" within the meaning of Article 8 para. 2 (art. 8-2).

##### 4. "Necessary in a democratic society"

42. The applicant contested the necessity of opening and examining letters to and from his solicitor. He pointed out that many of the items of correspondence with his solicitor concerned legal actions or complaints against prison officials who had an interest in protecting their positions. It was unjust that they and their colleagues should be allowed access to what was essentially private information and legal advice. Such access was susceptible to abuse in view of the solidarity which existed amongst prison staff.

He further submitted that the rights, duties and privileges of lawyers were specifically developed to protect the liberty and privacy of the individual as well as the right to a fair trial and the proper administration of justice. He pointed out that the purpose of the principle of confidentiality between lawyer and client is to enable a person to consult his solicitor freely without the risk that information would be communicated to his opponent.

43. The Government did not contest that, if correspondence relating to pending proceedings had been routinely opened, there would have been a breach of Article 8 (art. 8). They limited their plea in this context to maintaining that the applicant had not substantiated his complaint (see paragraph 32 above). Nor did they seek to argue that there existed any particular suspicion in respect of the applicant's mail on account of his own or his solicitor's personal circumstances.

However, they argued that it was necessary *inter alia* in the interests of prison security to open letters to and from a solicitor concerning contemplated legal proceedings, as well as general correspondence, with a view to determining whether or not they contained prohibited material. In addition, it was contended that Contracting States enjoy a certain margin of appreciation in striking a balance between the protection of prison security and respect for the confidentiality of correspondence. How the balance was to be struck was a matter of judgment best made by those familiar with the Scottish prison system who had experience in dealing with both prisoners and solicitors in Scotland. The prison authorities were entitled to strike a different balance in relation to correspondence between prisoners and solicitors which concerned matters other than pending legal proceedings.

44. The Court recalls that the notion of necessity implies that the interference corresponds to a pressing social need and, in particular, that it is proportionate to the legitimate aim pursued. In determining whether an interference is "necessary in a democratic society" regard may be had to the State's margin of appreciation (see, amongst other authorities, *The Sunday Times v. the United Kingdom* (no. 2) judgment of 26 November 1991, Series A no. 217, pp. 28-29, para. 50).

45. It has also been recognised that some measure of control over prisoners' correspondence is called for and is not of itself incompatible with the Convention, regard being paid to the ordinary and reasonable requirements of imprisonment (see the *Silver and Others v. the United Kingdom* judgment of 25 March 1983, Series A no. 61, p. 38, para. 98). In assessing the permissible extent of such control in general, the fact that the opportunity to write and to receive letters is sometimes the prisoner's only link with the outside world should, however, not be overlooked.

46. It is clearly in the general interest that any person who wishes to consult a lawyer should be free to do so under conditions which favour full and uninhibited discussion. It is for this reason that the lawyer-client relationship is, in principle, privileged. Indeed, in its *S. v. Switzerland* judgment of 28 November 1991 the Court stressed the importance of a prisoner's right to communicate with counsel out of earshot of the prison authorities. It was considered, in the context of Article 6 (art. 6), that if a lawyer were unable to confer with his client without such surveillance and receive confidential instructions from him his assistance would lose much of its usefulness, whereas the Convention is intended to guarantee rights that are practical and effective (Series A no. 220, pp. 15-16, para. 48; see also, in this context, the *Campbell and Fell v. the United Kingdom* judgment of 28 June 1984, Series A no. 80, p. 49, paras. 111-113).

47. In the Court's view, similar considerations apply to a prisoner's correspondence with a lawyer concerning contemplated or pending proceedings where the need for confidentiality is equally pressing, particularly where such correspondence relates, as in the present case, to claims and complaints against the prison authorities. That such correspondence be susceptible to routine scrutiny, particularly by individuals or authorities who may have a direct interest in the subject matter contained therein, is not in keeping with the principles of confidentiality and professional privilege attaching to relations between a lawyer and his client.

48. Admittedly, as the Government pointed out, the borderline between mail concerning contemplated litigation and that of a general nature is especially difficult to draw and correspondence with a lawyer may concern matters which have little or nothing to do with litigation. Nevertheless, the Court sees no reason to distinguish between the different categories of correspondence with lawyers which, whatever their purpose, concern matters of a private and confidential character. In principle, such letters are privileged under Article 8 (art. 8).

This means that the prison authorities may open a letter from a lawyer to a prisoner when they have reasonable cause to believe that it contains an illicit enclosure which the normal means of detection have failed to disclose. The letter should, however, only be opened and should not be read. Suitable guarantees preventing the reading of the letter should be provided, e.g. opening the letter in the presence of the prisoner. The reading of a prisoner's mail to and from a lawyer, on the other hand, should only be permitted in exceptional circumstances when the authorities have reasonable cause to believe that the privilege is being abused in that the contents of the letter endanger prison security or the safety of others or are otherwise of a criminal nature. What may be regarded as "reasonable cause" will depend on all the circumstances but it presupposes the existence of facts or information which would satisfy an objective observer that the privileged channel of communication was being abused (see, *mutatis mutandis*, the *Fox, Campbell and Hartley v. the United Kingdom* judgment of 30 August 1990, Series A no. 182, p. 16, para. 32).

49. The Government have argued that the opening of the applicant's correspondence did not prevent him from having an effective opportunity to communicate in confidence with his solicitor during prison visits. By way of analogy they pointed out that Article 3 para. 2 (c) of the European Agreement only guaranteed, in the context of proceedings before the Strasbourg organs, the confidentiality of legal consultations with a prisoner during a visit. In a commentary to the Agreement, the Committee of Experts on Human Rights considered that correspondence between a prisoner and his lawyer, in this context, was susceptible to examination by the competent authorities (report to the Committee of Ministers, 27 October 1969, para. 58, H (69)15.)

50. However, these arguments do not answer the applicant's complaint. In the first place, the provisions of the European Agreement are not to be interpreted as limiting the obligations assumed under the Convention, as indicated by Article 6 of the Agreement. They thus cannot be interpreted as prejudicing the rights guaranteed in the Convention (see, *mutatis mutandis*, the *Ekbatani v. Sweden* judgment of

26 May 1988, Series A. no. 134, p. 13, para. 26). Moreover, the application of Article 3 para. 2 (c) is subject to the safeguards contained in Article 3 para. 3 which raise problems of interpretation similar to those raised by Article 8 para. 2 (art. 8-2) of the Convention. It therefore offers little clarification of the point at issue and cannot be construed as permitting the opening of such correspondence under Article 8 (art. 8).

Further, correspondence is a different medium of communication which is afforded separate protection under Article 8 (art. 8). The right to respect for correspondence is of special importance in a prison context where it may be more difficult for a legal adviser to visit his client in person because, as in the present case, of the distant location of the prison (see paragraph 8 above). Finally, the objective of confidential communication with a lawyer could not be achieved if this means of communication were the subject of automatic control.

51. The Government have also argued that the professional competence and integrity of solicitors could not always be relied on. The Government added that they not infrequently broke their disciplinary rules and various abuses had come to light since the coming into force of the new rules in respect of correspondence relating to pending proceedings. Moreover, if it were known that all correspondence with solicitors would pass unopened there existed a risk that they would become the target of pressure from those wishing to smuggle forbidden material into or out of prisons. Since drugs or even explosives could be concealed within an ordinary letter this was a real risk. It was thus wholly proportionate for the authorities to minimise risks of this kind by opening such letters.

52. The Court, however, is not persuaded by these submissions. The possibility of examining correspondence for reasonable cause (see paragraph 48 above) provides a sufficient safeguard against the possibility of abuse. It must also be borne in mind that solicitors in Scotland are officers of the court and are subject to disciplinary sanctions by the Law Society of Scotland for professional misconduct. It has not been suggested that there was any reason to suspect that the applicant's solicitor was not complying with the rules of his profession. In sum, the mere possibility of abuse is outweighed by the need to respect the confidentiality attached to the lawyer-client relationship.

53. There being no further room for allowing for a margin of appreciation, the Court finds that there was no pressing social need for the opening and reading of the applicant's correspondence with his solicitor and that, accordingly, this interference was not "necessary in a democratic society" within the meaning of Article 8 para. 2 (art. 8-2).

54. Accordingly, there has been a breach of Article 8 (art. 8) in this respect.

#### B. Correspondence with the Commission

55. The applicant further complained under this provision that his mail to and from the Commission had been opened and read.

##### 1. Interference

56. The Government maintained that letters to the Commission are not normally opened and that the applicant had not substantiated his claim of an interference in this respect. On the other hand, they stated that letters from the Commission were opened, but not read, to ensure that they actually came from the Commission.

57. The applicant's outgoing mail to the Commission was not, in practice, subject to scrutiny (see paragraphs 13, 16 and 25-26 above) and there is no indication that any such letters have been opened. The Court therefore finds that it has not been established that such outgoing mail had been opened. However, the practice of opening letters from the Commission, whether or not they were read, amounts to an interference with the applicant's right to respect for correspondence which falls to be justified, in accordance with the Court's case-law (see paragraph 45 above), under Article 8 para. 2 (art. 8-2).

##### 2. "In accordance with the law"

58. The applicant contested that the opening of his correspondence was "in accordance with the law" (see paragraph 35 above).

59. The Court rejects his arguments for the reasons outlined above (see paragraphs 35-37). The opening of letters from the Commission was based, *inter alia*, on the Standing Orders which were published and available (see paragraph 18 above). The interference was thus "in accordance with the law".

##### 3. Legitimate aim

60. Although the applicant argued that the interference did not pursue a legitimate aim (see paragraph 39 above) the Court sees no reason to doubt that the letters were opened for "the prevention of disorder or crime" within the meaning of Article 8 para. 2 (art. 8-2) (see paragraph 41 above).

##### 4. "Necessary in a democratic society"

61. The Government claimed that the prison authorities were entitled to open letters from the Commission to confirm that they were what they purported to be. In their view, there existed a risk that letters which appeared to come from the Commission could be used as a channel for illicit materials. In addition, the opening of correspondence from the Commission was compatible with Article 3 para. 2 (a) of the European Agreement. Some clarification of the intention of the drafters of the Convention was thus provided on this point.

62. For its part, the Court considers that it is of importance to respect the confidentiality of mail from the Commission since it may concern allegations against the prison authorities or prison officials. Indeed, the need for confidentiality in this context is reflected in the rules concerning outgoing mail to the Commission (see paragraph 25 above). The opening of letters from the Commission undoubtedly gives rise to the possibility that they will be read and may also conceivably, on occasions, create the risk of reprisals by the prison staff against the prisoner concerned.

Moreover, there is no compelling reason why such letters from the Commission should be opened. The risk, adverted to by the Government, of Commission stationery being forged in order to smuggle prohibited material or messages into prison, is so negligible that it must be discounted.

63. Finally, for the reasons indicated above (see paragraph 50), the provisions of the Agreement cannot be invoked to limit the scope of Article 8 (art. 8). In addition, Article 3 para. 2 (a) of the European Agreement merely provides that if the correspondence of persons under detention is opened "its despatch and delivery shall nevertheless take place without undue delay and without alteration". Its purpose is thus to ensure that mail shall not be stopped or delayed or altered.

64. Accordingly, the Court finds that the opening of letters from the Commission was not "necessary in a democratic society" within the meaning of Article 8 para. 2 (art. 8-2). There has thus been a breach of Article 8 (art. 8) in this respect also.

## II. AS REGARDS ARTICLE 25 PARA. 1 (art. 25-1)

65. Article 25 para. 1 (art. 25-1) provides:

"The Commission may receive petitions addressed to the Secretary General of the Council of Europe from any person, non-governmental organisation or group of individuals claiming to be the victim of a violation by one of the High Contracting Parties of the rights set forth in [the] Convention, provided that the High Contracting Party against which the complaint has been lodged has declared that it recognises the competence of the Commission to receive such petitions. Those of the High Contracting Parties who have made such a declaration undertake not to hinder in any way the effective exercise of this right."

66. The question of compliance with this provision was raised ex officio by the Commission but was not pursued before the Court. There is no reason to examine this matter.

## III. APPLICATION OF ARTICLE 50 (art. 50)

67. Article 50 (art. 50) provides as follows:

"If the Court finds that a decision or a measure taken by a legal authority or any other authority of a High Contracting Party is completely or partially in conflict with the obligations arising from the... Convention, and if the internal law of the said Party allows only partial reparation to be made for the consequences of this decision or measure, the decision of the Court shall, if necessary, afford just satisfaction to the injured party."

### A. Damage

68. The applicant claimed £3,000 by way of compensation for the interference with his correspondence. At the hearing his lawyer claimed that an award of compensation might discourage the Government from interfering with prisoners' correspondence.

69. The Government and the Delegate of the Commission considered that no award of damage should be made.

70. The Court considers that, in the circumstances of the case, the finding of breaches of Article 8 (art. 8) constitutes sufficient just satisfaction under this head for the purposes of Article 50 (art. 50).

### B. Costs and expenses

71. The applicant claimed £9,257.69 by way of costs and expenses. This amount related to solicitor's fees and disbursements for work done in Scotland and in connection with the proceedings before the Convention institutions. No claims were made for travel and subsistence expenses which were covered by the grant of legal aid from the Council of Europe. The applicant has received by way of legal aid 7,205 French francs in respect of fees.

72. Neither the Government nor the Delegate of the Commission disagreed with the above claim.

73. The Court holds that the applicant should be awarded the amount claimed, namely £9,257.69 less 7,205 French francs already paid by way of legal aid in respect of fees. This figure is to be increased by any value-added tax that may be chargeable.

## FOR THESE REASONS, THE COURT

1. Holds by eight votes to one, that the interference with the applicant's correspondence with his solicitor gave rise to a violation of Article 8 (art. 8);

2. Holds by eight votes to one, that the interference with the applicant's correspondence with the Commission gave rise to a violation of Article 8 (art. 8);

3. Holds unanimously, that it is not necessary to examine whether or not there was a breach of Article 25 para. 1 (art. 25-1);

4. Holds unanimously, that the United Kingdom is to pay to the applicant within three months, in respect of costs and expenses, the sums resulting from the calculations to be made in accordance with paragraph 73 of the judgment;

5. Dismisses unanimously the remainder of the claim for just satisfaction.

Done in English and in French, and delivered at a public hearing in the Human Rights Building, Strasbourg, on 25 March 1992.

Signed: John CREMONA President

Signed: Marc-André EISSEN Registrar

In accordance with Article 51 para. 2 (art. 51-2) of the Convention and Rule 53 para. 2 of the Rules of Court, the following separate opinions are annexed to this judgment:

(a) separate opinion of Mr Pinheiro Farinha;

(b) partly dissenting opinion of Mr Morenilla;

(c) partly dissenting opinion of Sir John Freeland.

Initialled: J.C.

Initialled: M.-A.E.

Separate opinion of Judge Pinheiro Farinha

(Translation)

I am unable to accept paragraph 48 of the judgment as it stands, for, in my opinion, it offers no guarantee that letters will not be read.

What is meant by "suitable guarantees"?

Will the presence of the prisoner suffice?

I could have accepted the following wording: "It is necessary to provide suitable guarantees: in principle the letter should be opened in the presence of the prisoner or, when that is not possible, in the presence of the Chairman of the Bar Council (*bâtonnier du barreau*) or of a lawyer of his choice."

Partly dissenting opinion of Judge Morenilla

1. The applicant's complaints in the present case relate only to the prison authorities' examination of his correspondence with his solicitor and with the European Commission of Human Rights during the period dating from January 1985 to 21 March 1988, while serving a term of life imprisonment for murder after his conviction on 10 October 1984. On 21 March 1988 the new Prison Standing Order came into force following the friendly settlement in the case of *McComb v. the United Kingdom* (application no. 10621/83, report of the Commission of 15 May 1986, DR 50, pp. 81-89).

2. I fully share the view of the majority that the opening of inmates' correspondence by prison authorities constitutes an interference with their rights under Article 8 (art. 8) of the Convention unless justified under the requirements of legality (the law being adequately accessible and foreseeable), necessity ("pressing social need") and proportionality to the legitimate aim pursued by the national authorities, as set forth in the case-law of this Court. In this respect the Court has consistently recognised a certain but not unlimited margin of appreciation to the States Parties in the imposition of the restrictions (see, *inter alia*, the *Silver and Others* judgment of 25 March 1983, Series A no. 61, pp. 37-38, para. 97) under the supervision of this Court as to their compatibility with the Convention.

3. When assessing the necessity of the restrictions imposed on the applicant's mail by the prison authorities "a proper balance must be found between the interests of the prisoners and their lawyers on the one hand and those of the prison administration (and through them of society in general) on the other", as the member of the Commission Mr H.G. Schermers recalls in his dissenting opinion. For this evaluation the national authorities, within the margin of appreciation allowed to them, are certainly better equipped than international judges.

4. In the present case, the Government state that this interference pursued the aim of "the prevention of disorder or crime". The situation in Scottish prisons is described by the applicant himself during the period of his imprisonment as having "been rocked by the number of demonstrations, escape attempts, roof-top protests, hostage taking and other violent incidents" (memorial of the applicant, Cour (91) 69, p. 124).

5. The applicant, in the words of the trial judge, "a ruthless man of violence" (paragraph 8 of the present judgment), was classified following his conviction of assault and murder for security purposes as a Category B prisoner, which comprises "inmates who do not require maximum security but who ought to be kept in very secure conditions". Nevertheless, in November 1985, following an escape attempt by other prisoners, he was re-classified as a Category A prisoner and charged with a number of offences later abandoned by the Crown. Category A comprises "the group of inmates requiring the highest degree of security who ought to be kept in very secure conditions". He remained in this category until 9 March 1988 when he was re-classified as a Category B prisoner (see memorial of the Government, pp. 4-5, para. 1.3, and of the applicant, *ibid.*, p. 123, and paragraph 8 of this judgment).

6. In the instant case, the restrictions imposed on Mr Campbell's correspondence arose from his behaviour in prison. Consequently, in order to examine the alleged violations of Article 8 (art. 8), like Mr Schermers, I also consider it necessary to depart from the methodological reasoning of the majority and to make a distinction between the applicant's "incoming" and "outgoing" mail. I think that this approach highlights the question at issue, namely as to the necessity of opening the applicant's correspondence in his presence in order to check whether it includes other material (as referred to in Standing Order Ma7) that could endanger the order of the prison or create the risk of crime.

7. Regarding the applicant's incoming mail, while sharing the views of the majority as expressed in paragraph 48 and the first sub-paragraph of paragraph 62, I think that given the situation in Scottish prisons and the circumstances of the prisoner, the opening of the correspondence addressed to him bearing the return address either of his solicitor or the Commission in order to verify the origin and content in accordance with Standing Order Ma7 (see paragraph 22 of this judgment) was justified under Article 8 para. 2 (art. 8-2) of the Convention. In view of the applicant's classification as a Category A prisoner and the exceptional situation to which I have already referred, it seems clear to me that, objectively, the prison authorities did have a reasonable suspicion which constituted sufficient justification for the measures taken by them and that accordingly the risk of forgery cannot be said to have been negligible. Furthermore, having regard to the prejudice that the applicant claims to have sustained, I do not feel that the fact that he was not present when his mail was opened constituted sufficient grounds for excluding the prison authorities' justification in acting as they did in this particular case. I cannot, therefore, agree with the majority that the interference with the applicant's correspondence with the Commission gave rise to a violation of Article 8 (art. 8).

8. As regards the applicant's outgoing correspondence, the risk of abuse was, obviously, less and the justification for the interference has to be more apparent. But the evidence before the Court in this case does not disclose any element supporting the applicant's claim - denied by the United Kingdom Government - that letters sent by him to the Commission have been opened.

9. However, with respect to the opening of mail addressed by him to his solicitor, I share the reasoning of the majority and their conclusion that there is a violation of his right to respect for such correspondence as enshrined in Article 8 (art. 8). Such a measure does

not satisfy the above-mentioned requirements of necessity and proportionality to the legitimate aims pursued since the prison authorities were aware that the addressee was Mr Campbell's solicitor, and since the Government have failed to show any particular reason to justify the taking of measures which have impaired the applicant's rights of defence and the principle of respect for an uninhibited and confidential channel of communication between a lawyer and his client.

Partly dissenting opinion of Judge Sir John Freeland

1. I regret that I have found it necessary to part company with the majority of the Court on the question whether the interference with the applicant's correspondence with his solicitor gave rise to a violation of Article 8 (art. 8).

2. In the first place, I have felt unable to agree that there is no reason to distinguish between the different categories of correspondence with lawyers. In my view, the analytical approach of the Commission in treating as two separate categories (i) correspondence with a solicitor concerning contemplated or pending legal proceedings and (ii) general correspondence with a solicitor is both consistent with the earlier case-law and correct.

3. As to the substantive law applying to these categories, although my conclusions with regard to category (ii) are, for the reasons which I shall give below, at variance both with those of the Commission and with those of the majority of the Court, I would not dissent from the proposition that, because of the link with the principle of effective access to court under Article 6 (art. 6), correspondence in category (i) should not be opened by the prison authorities unless in any particular case they have reasonable cause to believe that the privileged channel is being abused. I accept that to include within this category contemplated proceedings, as well as pending proceedings, would be to require for the United Kingdom a further relaxation of the regime of control going beyond that introduced in the wake of the friendly settlement in the McComb case and would present the authorities with some difficulties of definition and identification; but I am not persuaded that such difficulties would be insuperable. I also accept that any such enlargement of the privileged channel of communication would involve some increase in the risk of abuse - but not, I consider, to an extent that should be intolerable.

4. If I were satisfied that it had been established that a particular item of correspondence between the applicant and his solicitor indeed concerned either contemplated or pending proceedings and had been opened by the prison authorities without their having had reasonable cause to suspect abuse, I would therefore have been prepared to vote for a finding of violation of Article 8 (art. 8) in this respect. That is, however, not the case. The applicant has relied on generalised assertions about interference with his correspondence with his solicitor and has neither produced nor identified any particular letter which could be established to have related to contemplated or pending legal proceedings and to have been opened by the prison authorities without reasonable cause for suspicion of abuse. Any privilege from disclosure attaching to such a letter would be his and could be waived by him; and his failure to be specific in this context contrasts with the particularity of at least part of his complaints in relation to correspondence with the Commission, where he submits copies of letters from the Commission which he says were opened (and the Government accept that some of them were). It also places the Government at a disadvantage in evaluating the allegations made against them and responding to the case which needs to be met; and it deprives the Court of the opportunity to consider in detail the situation with regard to individual letters, as it has done in the earlier cases concerning the application of Article 8 (art. 8) to interference with prisoners' correspondence. To my mind, more should be required before a State is found to be in violation of its obligations under the Article (art. 8) (the view of the majority that there is no reason to distinguish between the different categories of correspondence with lawyers of course enables it to be satisfied by the assertions made).

5. General correspondence with a solicitor, as distinct from correspondence relating to contemplated or pending proceedings, may include communications about any among an enormously varied and extensive range of personal or financial subjects - for example, property management - where the link with the principle of effective access to court is absent and the need for confidentiality is no more cogent, by the nature of the subject-matter, than in the case of correspondence with any other person of affairs who might be dealing with it. I accept, of course, that the relationship between lawyer and client is, for good reasons, normally to be regarded as privileged. I do not, however, find in Article 8 (art. 8) or in the previous case-law anything which seems to me to give that privilege so overriding a force as to limit the discretion of prison authorities, in relation to general correspondence between a convicted prisoner and his solicitor, to opening a letter only in an exceptional case where they have reasonable cause to believe it contains prohibited matter. Indeed, it seems quite clear from its judgment in the case of *Silver and Others* (Series A no. 61, in particular p. 39, para. 101) that the Court there considered that, making due allowance for their margin of appreciation, the authorities were entitled as a justifiable measure of control over prisoners' correspondence (and, by inference, irrespective of the extent to which they might have had prior cause for suspicion of abuse) to open and read - and in the circumstances of that case even to stop - a letter from a prisoner to his solicitor which did not relate to contemplated or pending proceedings.

6. I confess that I am not persuaded of the existence of any compelling reason for going further now. The responsibility on prison authorities to maintain security and order in prisons, and to prevent the instigation by prisoners of activities outside prison such as threats or violence against witnesses or the unlawful disposal of proceeds of crime, is a very heavy one. In the present case, the judge at the applicant's trial recommended that he "be kept in prison for at least twenty years in order to safeguard members of the public for at least that period of time"; and the applicant was for most of the relevant period held as a Category A prisoner (that is, as one of "the group of inmates requiring the highest degree of security which will consist of those who must in no circumstances be allowed to get out, whether because of national security considerations or their violent behaviour is such that members of the public or the police would be in danger of their lives if they were to get out"). To require that the measures of control applicable in a prison where the inmates include prisoners such as the applicant must treat general correspondence with a solicitor no differently, so far as justification for opening is concerned, from correspondence relating to contemplated or pending proceedings seems to me to strike the balance between the protection of prison security, on the one hand, and the respect due to confidentiality, on the other, too much in favour of the latter. To do so would in my view be to underestimate the practical risks, to which the Government have drawn attention, of creating a privileged channel of communication so wide in scope as virtually to invite abuse.

7. Nor do I think it a sufficient answer to say, on the question of possible abuse, that solicitors are officers of the court and are subject to disciplinary sanctions for professional misconduct. Quite apart from the fact that disciplinary sanctions on a solicitor after the escape of a ruthless and violent prisoner might well come nowhere near to offsetting the harmful consequences to the public of such an escape, it is unnecessary even to go to the extent of postulating a failure of professional competence or integrity on the part of a solicitor. As Sir Basil Hall and Mrs Liddy pointed out in their partial dissent from the opinion of the Commission, use may be made of solicitors to convey information without their being aware of its significance. There is also the possibility of abuse, without the knowledge of a solicitor, as the result of, for example, pressure on a junior non-professional employee in the firm's office who has access to its stationery.

8. I also differ from the majority as to the weight to be attached to the fact that the applicant was entitled to have visits in prison from his solicitor, which would take place out of the hearing of a prison officer. The essential element of the right of access to legal advice - the opportunity to consult in confidence with a lawyer - was therefore available to him in an effective and practical manner. Certainly there would be some inconvenience and additional expense if the lawyer had to travel a substantial distance to the prison for a consultation, as Mr Carroll had to do on his visits to the applicant in Peterhead. But the degree of burden which this imposes does not seem excessive in relation to the effects of other restrictions on freedom of movement which flow from the need to constrain a prisoner who is in a high-security risk category. If the applicant wished, visits could in any event be arranged from a solicitor practising locally (I should perhaps add here that I do not think it could reasonably be argued that the right of access to legal advice extends to an entitlement to receive advice from a particular lawyer of the client's own choosing and only from him or her, whatever the physical situation of the client and that lawyer may be).

9. In sum, although the case here differs from that of category (i) in that there is ample ground for proceeding on the footing that there has been interference, under the restrictions in force, with general correspondence between the applicant and his solicitor, I have concluded that such interference was justifiable as "necessary in a democratic society" within the meaning of Article 8 para. 2 (art. 8-2), just as it was (and here I agree with the majority) "in accordance with the law" and legitimate in its aim. It therefore did not give rise to a violation of the Article.

10. As for correspondence with the Commission, I agree that the applicant has not substantiated his complaint of interference with his outgoing letters. In the case of incoming mail, I have after some initial hesitation concurred in the conclusion that the opening of letters from the Commission to him gave rise to a violation of Article 8 (art. 8). There must admittedly be some additional risk arising from the existence of a further channel of communication in which letters will not be liable to be opened unless in any particular instance there is reasonable cause to believe that the privilege is being abused. The view which I have reached, however, is that in the case of correspondence with the Commission the extent of that additional risk would be so slight that the routine opening of letters from it cannot be adequately justified as "necessary in a democratic society".