

APPLICATIONS/REQUÊTES N° 8348/78 & 8406/78
(joined/jointes)

J. GLIMMERVEEN and J. HAGENBEEK v/the NETHERLANDS

J. GLIMMERVEEN et J. HAGENBEEK c/PAYS-BAS

DECISION of 11 October 1979 on the admissibility of the applications

DÉCISION du 11 octobre 1979 sur la recevabilité des requêtes

Article 10, paragraph 2 of the Convention : The duties and responsibilities which accompany the exercise of the right to freedom of expression are reflected in particular by Article 17 of the Convention.

Article 17 of the Convention : Article 17 covers essentially those rights which would facilitate the attempt to derive therefrom a right to engage in activities aimed at the destruction of the rights and freedoms set forth in the Convention.

In the present case, Article 17 does not permit the use of Article 10 to spread ideas which are racially discriminatory nor of Article 3 of the First Protocol to support a candidature founded on a platform of racial discrimination.

Article 3 of the First Protocol : Does this provision apply to municipal elections in the Netherlands ? (Question not pursued).

Article 10, paragraphe 2, de la Convention : Les devoirs et responsabilités que comporte l'exercice de la liberté d'expression sont sanctionnés notamment par l'Article 17 de la Convention.

Article 17 de la Convention : L'article 17 vise essentiellement les droits qui permettraient de tenter d'en déduire celui de se livrer effectivement à des activités visant à la destruction des droits et libertés reconnus dans la Convention.

En l'espèce, l'article 17 empêche que l'article 10 soit invoqué pour tenter de répandre des idées tendant à la discrimination raciale et que l'article 3 du Protocole I soit invoqué pour se porter candidat à une élection en annonçant un programme politique de discrimination raciale.

Article 3 du Protocole additionnel : Cette disposition s'applique-t-elle aux élections municipales aux Pays-Bas ? (Question non résolue).

THE FACTS

(français : voir p. 198)

1. The first applicant, Mr Glimmerveen, was born in 1928. He is of Dutch nationality, resident in The Hague, and is an accountant by profession. The second applicant, Mr Hagenbeek, was born in 1946. He is of Dutch nationality, resident in Huizen, and is a waiter by profession. Both applicants are represented by Mr W.J. Welfort, a lawyer practising in The Hague.

The present applications relate to different sets of facts, A and B. Part A is submitted by the first applicant only.

PART A

2. In 1974 the applicant became president of the "Nederlandse Volks Unie" (N.V.U.) a political party created in 1971, whose basic principles are, as the applicant describes them, a world conception which grants each nation a proper state, as well as the belief that the general interest of a state is best served by an ethnical homogeneous population and not by racial mixing.

3. On 29 March 1977 he was convicted and sentenced by the Regional Court of Rotterdam to a two-week prison term for having possessed, with a view to distribution on 30 August 1976 in Schiedam, leaflets which the court found to be inciting to racial discrimination (Article 137 (e) of the Dutch Criminal Code *). The leaflets were confiscated.

4. The applicant appealed against his conviction and sentence to the Court of Appeal of The Hague. The Court pointed in particular to the combined use of words such as : "white Dutch people (in the title), white fellow citizens, our white people"**, and the following passages :

"The truth is that the major part of our population since a long time has had enough of the presence in our contry of hundreds of thousands of Surinamers, Turks and other so-called guest workers, who, moreover, are not at all needed here and that the authorities as servants of our people merely have to see to it that these undesired aliens leave our country as soon as possible" ; "As soon as the Nederlandse Volks Unie will have gained

* Art. 137 (e) of the Dutch Criminal Code prohibits i.a. the expression of views that may be offensive for a group of people by reason of their race, religion or other conviction or that incite to hatred against or discrimination of or violent behaviour towards people by reason of their race, religion or other conviction unless these views are expressed for the purpose of imparting information.

** "blanke Nederlanders, blanke stadgenoten, one blanke Nederlandse volk".

political power in our country, it will put order into business and, to begin with will remove all Surinamers, Turks and other so-called guest workers from the Netherlands ...” *

The Court considered the above passages to constitute incitement to discrimination on the basis of race, it being understood that the notion of race equally included an ethnic group.

The Court recalled that the major part of the ‘Surinamers’ residing in the Netherlands in 1976 were of Dutch nationality and that the removal of all Surinamers without any distinction as undesired aliens was to be considered a serious form of racial discrimination. It held moreover that the contents of the leaflet taken as a whole, could not be considered as factual information. The Court of Appeal of The Hague confirmed on 16 August 1977 the applicant’s conviction.

5. The applicant lodged a plea of nullity with the Supreme Court in The Hague. He submitted, *inter alia*, (a) that Article 137 (e) of the Dutch Penal Code had been wrongly applied, since the Nederlandse Volks Unie envisaged the realisation of its aims only by “lawful means”, (b) that Article 10 of the European Convention on Human Rights had been disregarded as well as (c) Article 5 of the Dutch Constitution which provides that “every Dutch citizen is eligible as a civil servant”.

The Supreme Court rejected the plea holding the above arguments to be (a) irrelevant, (b) unfounded in the light of paragraph 2 of Article 10, and (c) unsubstantiated. The decision of the Supreme Court is dated 14 March 1978.

PART B is submitted by both applicants :

6. On 18 April 1978 the Central Voting Boards for the municipal council elections of both Amsterdam and The Hague received a list of candidates which bore no heading and on which both applicants appeared as candidates.

7. The Central Voting Board for the election of the municipal council of Amsterdam, on 21 April 1978, declared the list invalid. The grounds for this decision were as follows :

a. On the list appeared as first candidate, Mr M.G. Glimmerveen and as sixth candidate Mr J.P.J.C. Hagenbeek, while the list was submitted by a third person

* De waarheid is, dat het grootste deel van ons volk al lang genoeg heeft van de aanwezigheid in ons land van honderdduizenden Surinamers, Turken en andere zogenaamde gastarbeiders, die hier bovendien helemaal niet nodig zijn en dat de overheid als dienaar van ons volk maar heeft te zorgen dat deze ongewenste vreemdelingen zo spoedig mogelijk ons land verlaten ; Zodra de N.V.U. de politieke macht in ons land heeft veroverd, zal zij orde op zaken stellen en om te beginnen : a) Alle Surinamers, Turken en andere zogenaamde gastarbeiders uit Nederland verwijderen ...”.

b. The persons mentioned under (a) were, as appeared from a decision of the Regional Court of Amsterdam of 8 March 1978*, the President, the vice-president and secretary of the Nederlandse Volks Unie.

c. The members of the governing board of the Nederlandse Volks Unie mentioned under (b) had, according to the above decision, in no way dissociated themselves from opinions and manifestations of the Nederlandse Volks Unie in so far as race, colour, origin, national and ethnic provenance of certain groups are concerned.

d. The candidates mentioned under (a) shared the views of the Nederlandse Volks Unie, and this also applied to the remaining candidates on the list, who had declared themselves ready to be listed with the members of the governing board of the Nederlandse Volks Unie, mentioned under (a) on one single list.

e. The list of candidates was therefore to be seen as a list of candidates of the Nederlandse Volks Unie.

f. The Nederlandse Volks Unie was, as resulted from the decision mentioned under (b), a prohibited association.*

g. The Dutch legal order did not permit that the Central Voting Board declare valid a list of candidates that must be seen as a list of candidates of the Nederlandse Volks Unie.

One member of the Central Voting Board expressed a dissenting opinion. In his view, the Dutch Elections Act did not contain any grounds for a decision to declare a list invalid on these grounds** and moreover the candidates thus were deprived of their right to stand for elections, a decision which could only be taken by a magistrate.

8. The Central Voting Board of The Hague on 24 April 1978 equally declared the list invalid. It did so on the following grounds :

The first and the last candidate on the list were the president and vice-president of a prohibited association, the Nederlandse Volks Unie. The prohibited character of the association resulted from a decision of the Amsterdam Regional Court. On the occasion of an enquiry made by that

* The above-mentioned decision was based on Arts 15 and 16 of Chapter II of the Civil Code. The Court, while qualifying the NVU as a prohibited association, rejected the public prosecutor's request to dissolve the association. The applicant's appeal against this decision was declared inadmissible by the Court of Appeal of Amsterdam on 30 June 1978, as the appeal was directed against the grounds of the decision and not against its operative parts.

** The Dutch Elections Act of July 1951 sums up in its provision H5 the grounds on which a list may be declared invalid. These are essentially of a formal nature such as : date and hour of deposit, the deposit of a certain sum of money, the number of signatories required, the fact that the list has been handed over in person by a person who is deprived of his right to stand for elections and who is as such not inscribed in the electoral register.

Court the leaders of the association had declared that it firmly intended to continue its political activities, even if it had to be by other means than those so far employed. At present, lists were presented in Amsterdam, Rotterdam and The Hague on which Mr Glimmerveen and Mr Hagenbeek, being the president and vice-president of the prohibited association, were nominated. In Amsterdam, a third person who is secretary of the association was also listed.

In 1974 Mr Glimmerveen had presented himself as a candidate for the elections to The Hague's Municipal Council. He was then the only candidate of a list named "Nederlandse Volks Unie".

Earlier this year (1968) the registration in Amsterdam and Rotterdam of the name of a political group as "lijst Glimmerveen" had been cancelled in appeal proceedings * by the "Kiesraad" (Election Board) in view of the fact that the political aims behind the "lijst Glimmerveen" could be assumed to be identical with those of the prohibited association "Nederlandse Volks Unie".

In view of the above-mentioned reasons the Central Voting Board of The Hague concluded that the presentation of the "lijst Glimmerveen" in the communities of Amsterdam, Rotterdam and The Hague could reasonably be considered as a disguised act of the prohibited association. It was true that the Elections Act, and in particular its provision H5, did not provide such a ground for rejecting a list. However, it was clear that the Central Voting Board had to observe other existing legal provisions and in particular those relating to prohibited associations. Article 162 of the Code of Criminal Procedure provided that public officers who, in the exercise of their duties, obtain knowledge of a criminal act with the detection of which they are not charged, are obliged to denounce these acts. As the activities of a prohibited association are penalised by Article 140, paragraph 2 of the Dutch Penal Code, the Central Voting Board would promote prohibited activities by accepting the list.

Two members of the Board were of the opinion that it was not competent not to accept the list, as the submission of the list did not have the character of a request on which the Voting Board would have to decide. They would therefore merely have to denounce the acts, as was required of them by Article 162 of the Code of Criminal Procedure. They admitted that reasons relating to public order and/or good morals were prevailing, but considered that they fell outside the scope of Article H5 of the Elections Act and that Article G3, paragraph 3 of the same Act ** was not applicable here by analogy.

* This remedy is provided for in Art. G3, para 5 of the Elections Act.

** Art. G3, para. 3(a) of the Elections Act provides that registration of the name, or indication thereof, of a political group with a view to municipal election may be refused for reasons relating to public order and good morals.

9. Two other candidates listed on the same list appealed against the decision of the Amsterdam Central Voting Office of 21 April 1978 to the provincial Board of Northern Holland. This remedy is provided in Article H7 of the Election Act. The provincial Board of Northern Holland rejected the appeal on 28 April 1978 as being unfounded.

It considered, *inter alia*, that it resulted from the decision of the Amsterdam Regional Court of 8 March 1978 (cf. footnote * on p. 190).

- that Mr Glimmerveen and Mr Hagenbeek were president and vice-president of the association ;
- that the court, in the above-mentioned decision had qualified the Nederlandse Volks Unie as a prohibited association on the basis of the requirements, in the Netherlands, of public order and good morals ;
- that moreover the above-mentioned candidates, according to the Amsterdam Court's decision, had in no way dissociated themselves from the judgments and manifestations of the Nederlandse Volks Unie ;
- that the Amsterdam Court considered that the aim of the group of people who wanted to participate in the Amsterdam Municipal Council elections could only be the same as those of the Nederlandse Volks Unie whose aims ran counter to public order ;
- that, in addition to the grounds mentioned in the Election Act, higher unwritten legal principles applied which were rooted in the legal conscience of the Dutch People ; and
- that it was for these reasons that the Central Voting Board had rightly declared the list invalid.

10. The first applicant appealed against the decision of the Central Voting Board of the Hague to the Provincial Board of Southern Holland. The Provincial Board of Southern Holland dismissed the appeal on 2 May 1978 for the following reasons :

Article G3, paragraph 3 (a) of the Elections Act offered the possibility of rejecting a request from a political party or group to have a particular name or indication thereof, or both, inscribed in a register which is kept by the Central Voting Board with a view to the election of the members of the Municipal Council, if there were reasons, related to public order and good morals, to do so.

It would be curious if, on the basis of that provision, the registration of a name of a political party could be refused, whilst the list as such could not be declared invalid on analogous grounds. The Election Board, in April 1978 had rejected an appeal introduced by The Hague's section of the Nederlandse Volks Unie against a decision by the Central Voting Board of The Hague

refusing the registration of the Nederlandse Volks Unie or N.V.U. considering that its aims were contrary to public order. It could not possibly have been the intention of the legislature to make it possible, on the one hand to reject a request for the registration of a particular party's name or indication thereof on the ground that it was incompatible with the concepts of public order, while, on the other hand, it would not be possible to declare invalid a list which functions as a cloak for a prohibited association.

Three members of the Provincial Board voted in favour of the above decision and two members against.

11. COMPLAINTS

The applicants consider that their right to freedom of thought, freedom of expression in general and freedom of expression in the context of elections in particular have been jeopardised. They thus consider Articles 9 and 10 of the European Convention to be violated. Moreover, they submit that Article 3 of Protocol No. 1 has been violated by reason of the above facts.

In so far as the second part of the application is concerned, the applicants make the following additional complaint :

The decisions of the Provincial Boards of Northern Holland and Southern Holland have in fact deprived them of their right to stand for elections. According to Article 90 and Article 152 of the Dutch Constitution this decision may only be taken by a magistrate, which the said Boards were not*.

They ask the Commission to intervene in order to guarantee to them the full enjoyment of the above fundamental rights.

THE LAW

The applicants complain that the Netherlands authorities, on the one hand by convicting them for having possessed with a view to distribution, leaflets considered to be inciting to racial discrimination, and on the other hand, by preventing them from participating in the municipal elections in Amsterdam and The Hague, have disregarded their basic and fundamental rights set forth in the Convention. The Commission considers that these complaints concern principally Article 10 of the Convention and Article 3 of Protocol No. 1.

* The destitution of the right to stand for elections can in fact be pronounced as a supplementary penalty (Art. 28 (3) of the Criminal Code).

As regards Article 10 of the Convention

Article 10 of the Convention provides :

"1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This Article shall not prevent states from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises.

2. The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary."

The various measures challenged—the applicants' conviction and the decisions to declare invalid the electoral lists on which they appeared—were, and the Government did not deny it, interferences by the public authorities in the exercise of their freedom of expression which is guaranteed by paragraph 1 of the text quoted above.

The Commission recalls that the European Court of Human Rights in the Handyside Case (Judgment of 7 December 1976, Series A, No. 24, para. 49), has held that freedom of expression constitutes one of the essential foundations of a democratic society, one of the basic conditions for its progress and for the development of every man. It added : "Subject to paragraph 2 of Article 10, it is applicable not only to 'information' or 'ideas' that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb the state or any sector of the population. Such are the demands of that pluralism, tolerance and broadmindedness without which there is no 'democratic society' "

The Court also established in the above judgment that "whoever exercises his freedom of expression undertakes 'duties and responsibilities' the scope of which depends on his situation and the technical means he uses".

The Commission is of the opinion that the duties and responsibilities referred to above find an even stronger expression in a more general provision, namely Article 17 of the Convention which reads as follows :

"Nothing in this Convention may be interpreted as implying for any state, group or person any right to engage in any activity or perform

any act aimed at the destruction of any of the rights and freedoms set forth herein or at their limitation to a greater extent than is provided for in the Convention."

The general purpose of Article 17 is to prevent totalitarian groups from exploiting in their own interests the principles enunciated by the Convention. To achieve that purpose, it is not necessary to take away every one of the rights and freedoms guaranteed from persons found to be engaged in activities aimed at the destruction of any of those rights and freedoms. Article 17 covers essentially those rights which, if invoked, will facilitate the attempt to derive therefrom a right to engage personally in activities aimed at the destruction of any of the rights and freedoms set forth in the Convention (cf. "Lawless" Case (Merits), Judgment of 1 July 1961, para. 6 of The Law at p. 45).

It is with the above considerations in mind that the Commission examined the applicants' complaints.

The leaflet which led to the applicants' conviction addresses itself in its heading to the "white Dutch people". It contains statements such as "the major part of our population since a long time has had enough of the presence in our country of hundreds of thousands Surinamers, Turks and other so-called guest workers, who moreover are not at all needed here, and ... the authorities merely have to see to it that these undesired aliens leave our country as soon as possible".

It further announces "that the N.V.U. will continue its battle for the white people of the Netherlands until political power of [certain political parties] and other related parties will have been definitely broken. As soon as the Nederlandse Volks Unie will have gained political power in our country, it will put order into business and to begin with : 1) remove Surinamers, Turks and other so-called guest workers from the Netherlands...".

Thus, the policy advocated by the applicants is inspired by the overall aim to remove all non-white people from the Netherlands' territory, in complete disregard of their nationality, time of residence, family ties, as well as social, economic, humanitarian or other considerations. The Commission considers that this policy is clearly containing elements of racial discrimination which is prohibited under the Convention and other international agreements.

Article 14 of the Convention provides that the enjoyment of the rights and freedoms set forth in the Convention shall be secured without discrimination on any ground such as, *inter alia*, race or colour.

The Commission has held in the past that discrimination based on race could, in certain circumstances, of itself amount to degrading treatment within the meaning of Article 3 of the Convention (cf. decision on the

admissibility of Applications Nos. 4403/70, etc., East African Asians Cases, Collection of Decisions 36, pp. 92, 117).

The Fourth Protocol to the Convention sets out the principle that nationals may not be expelled collectively or individually from the state of which they are nationals and that aliens cannot be expelled collectively. It is true that the Netherlands have not acceded to this Protocol, but nothing prevents them from adopting, autonomously or by reason of international obligations other than those derived from the Fourth Protocol, measures aimed at the respect of these rights.

Indeed, the Government have drawn the attention of the Commission in particular in the light of Article 60 of the Convention, to the Netherlands' international obligations under the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination of 1965, to which the Netherlands acceded in 1971.

The Netherlands' authorities, in allowing the applicants to proclaim freely and without penalty their ideas would certainly encourage the discrimination prohibited by the provisions of the European Convention on Human Rights referred to above and the above Convention of New York of 1965.

The Commission holds the view that the expression of the political ideas of the applicants clearly constitutes an activity within the meaning of Article 17 of the Convention.

The applicants are essentially seeking to use Article 10 to provide a basis under the Convention for a right to engage in these activities which are, as shown above, contrary to the text and spirit of the Convention and which right, if granted, would contribute to the destruction of the rights and freedoms referred to above.

Consequently, the Commission finds that the applicants cannot, by reason of the provisions of Article 17 of the Convention, rely on Article 10 of the Convention.

As regards Article 3 of the First Protocol

Article 3 of the First Protocol provides :

"The High Contracting Parties undertake to hold free elections at reasonable intervals by secret ballot, under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature."

The Commission recalls that it has held in the past that Article 3 of the First Protocol guarantees in principle the right to vote and the right to stand as a candidate at the election of the legislative body (decision on the admissibility of Applications Nos. 6745/74 and 6746/74 v. Belgium, Decisions and Reports 2, p. 110).

In the present case the question would however arise whether the Municipal Council, according to Dutch law, is invested with such normative power that it can be considered as a "legislative body" within the meaning of that provision (cf. Applications Nos. 6745/74 and 6746/74, Decisions and Reports 2, p. 40).

However; the Commission does not find it necessary to determine the above questions, as it considers that the applicants intended to participate in these elections and to avail themselves of the above right for a purpose which the Commission has just found to be unacceptable under Article 17 in relation to the complaints under Article 10 of the Convention.

It is true that the applicants did not intend to participate in the above elections on behalf of the Nederlandse Volks Unie. However, the Commission observes that the Amsterdam Regional Court had established that the political leaders of the Nederlandse Volks Unie had declared that they wished to pursue their aims and objectives even if it were not formally on behalf of that association. The Commission also notes that the Central Voting Board of The Hague assumed that the political aims behind the list presented by the applicants were identical to those of the Nederlandse Volks Unie and that the Central Voting Board of Amsterdam equally relied on the above finding of the Amsterdam Regional Court, according to which the applicants had no intention of dissociating themselves from the political platform of the Nederlandse Volks Unie. In this respect the applicants have not submitted any evidence to the contrary. Moreover the Commission would observe with reference to the reasoned decision of the various Netherlands authorities that the refusal of the list could not be characterised as an arbitrary act for any other reasons.

The Commission therefore considers that, even assuming Article 3 of the First Protocol applies, the applicants cannot avail themselves of the right protected under that provision, having regard to Article 17 of the Convention.

In conclusion the Commission finds that the applicants cannot, by reason of the provisions of Article 17 of the Convention, rely either on Article 10 of the Convention or Article 3 of the First Protocol.

It follows that the applications are incompatible with the provisions of the Convention within the meaning of Article 27, paragraph 2.

For these reasons, the Commission

DECLARES THESE APPLICATIONS INADMISSIBLE.

(TRADUCTION)

EN FAIT

1. Le premier requérant, M. Glimmerveen, est né en 1928. Il est de nationalité néerlandaise, réside à La Haye et est, de son état, comptable. Le deuxième requérant, M. Hagenbeek, est né en 1946. Il est de nationalité néerlandaise, réside à Huizen et est, de son état, serveur de restaurant. Les deux requérants sont représentés par M. W.J. Welfort, avocat au barreau de La Haye.

Les présentes requêtes se rapportent à des ensembles de faits différents qui seront désignés ci-après par A et B. La partie A ne concerne que le premier requérant.

PARTIE A

2. En 1974 le requérant est devenu président de la « Nederlandse Volks Unie » (N.V.U.) ; ce parti politique, créé en 1971, repose, comme le dit le requérant lui-même, sur une conception du monde qui accorde à chaque nation un Etat, ainsi que sur la conviction qu'il est de l'intérêt général d'un Etat que sa population soit ethniquement homogène.

3. Le 29 mars 1977 il fut condamné par le Tribunal régional de Rotterdam à une peine d'emprisonnement de deux semaines. Il avait été reconnu coupable d'être en possession de tracts — qu'il comptait distribuer le 30 août 1976 à Schiedam — qui, selon le tribunal, incitaient à la discrimination raciale (art. 137 (e) du Code pénal néerlandais^{*}). Les tracts furent confisqués.

4. Le requérant fit appel de sa condamnation devant la cour d'appel de La Haye. Celle-ci souligna notamment l'utilisation combinée de termes tels que : « Néerlandais de race blanche (dans le titre), compatriotes de race blanche, notre peuple de race blanche »^{**}, et elle attira également l'attention sur les passages suivants :

« La vérité, c'est que la majeure partie de notre population a depuis longtemps assez de la présence, dans notre pays, de centaines de milliers de Surinamiens, de Turcs, et d'autres travailleurs immigrés — travailleurs 'invités' comme on dit —^{***} dont, au surplus, nous n'avons que faire ici ; il faut tout

* L'article 137 (e) du Code pénal néerlandais interdit notamment l'expression d'opinions qui peuvent être blessantes pour telle catégorie de personnes, eu égard à leur race, leur religion ou, d'une manière générale, leurs convictions, ou qui incitent à la haine, à la discrimination ou à la violence envers des personnes, pour des motifs tenant à la race, à la religion ou, d'une manière générale, aux convictions de ces personnes — sauf dans le cas où lesdites opinions sont exprimées dans un but d'information.

** « Blanke Nederlanders, blanke stadsgenoten, one blanke Nederlandse volk ».

*** Traduction littérale du néerlandais « Gastarbeiders ».

simples que les autorités, qui sont au service de notre peuple, veillent à ce que ces étrangers indésirables quittent notre pays au plus vite ».

« Dès que la « Nederlandse Volks Unie » aura obtenu le pouvoir politique dans notre pays, elle mettra de l'ordre dans les affaires et commencera à expulser des Pays-Bas tous les Surinamiens, Turcs et autres prétendus travailleurs invités ... »*.

La cour a estimé que les extraits susvisés constituent une incitation à la discrimination raciale, étant entendu que la notion de race inclut celle de groupe ethnique.

La cour a rappelé que les Surinamiens qui résidaient aux Pays-Bas en 1976 étaient en majorité de nationalité néerlandaise, et que la volonté d'expulser tous les Surinamiens sans distinction en tant qu'étrangers indésirables doit être considérée comme une grave forme de discrimination raciale. Elle a estimé en outre que la teneur du tract, considéré globalement, ne serait être qualifiée d'information factuelle. Le 16 août 1977, la cour d'appel de La Haye confirma la condamnation du requérant.

5. Le requérant forma un pourvoi en cassation devant la Cour Suprême, à La Haye. Il soutint entre autre (a) que l'article 137 (e) du Code pénal néerlandais avait été appliqué à tort, puisque la « Nederlandse Volks Unie » n'entend réaliser ses objectifs que par des « moyens légaux » ; (b) qu'on avait fait bon marché de l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, ainsi que (c) de l'article 5 a de la Constitution néerlandaise, qui stipule que « tout citoyen néerlandais a le droit d'accéder à la fonction publique ».

La Cour Suprême débouta le requérant en déclarant que les arguments susvisés étaient a) non pertinents ; b) non fondés, eu égard au paragraphe 2 de l'article 10 ; c) non étayés par des preuves.

La décision de la Cour Suprême date du 14 mars 1978.

LA PARTIE B concerne les deux requérants :

6. Le 18 avril 1978, les commissions électorales centrales pour les élections municipales d'Amsterdam et de La Haye reçurent une liste de candidats dépourvue d'en-tête et sur laquelle figuraient les noms des deux requérants.

* De waarheid is, dat het grootste deel van ons volk al lang genoeg heeft van de aanwezigheid in ons land van honderdduizenden Surinamers, Turken en andere zogenaamde gastarbeiders, die hier bovendien helemaal niet nodig zijn en dat de overheid als dienaar van ons volk maar heeft te zorgen dat deze ongewenste vreemdelingen zo spoedig mogelijk ons land verlaten ; Zodra de N.V.U. de politieke macht in ons land heeft veroverd, zal zij orde op zaken stellen en om te beginnen ; a) Alle Surinamers, Turken en andere zogenaamde gastarbeiders uit Nederland verwijderen ... »

7. Le 21 avril 1978 la commission électorale centrale pour les élections municipales d'Amsterdam déclara la liste nulle et non avenue. Cette décision était motivée par les considérations suivantes :

a. La liste porte les noms de M. M.G. Glimmerveen et M. J.P.J.C. Hagenbeek, respectivement en première position et en sixième position ; elle a été présentée par une tierce personne ;

b. Les personnes visées à l'alinéa a. sont, ainsi qu'il appert d'une décision du Tribunal régional d'Amsterdam du 8 mars 1978* le président, le vice-président et le secrétaire de la « Nederlandse Volks Unie ».

c. Selon la décision susvisée, les membres du conseil de direction de la « Nederlandse Volks Unie » visés à l'alinéa b. ne se dissocient nullement des opinions professées et des manifestations organisées par la NVU au sujet de la race, de la couleur, de l'origine, de l'appartenance nationale ou ethnique de certains groupes.

d. Les candidats visés à l'alinéa a. souscrivent aux opinions de la « Nederlandse Volks Unie ». Il en va de même des autres candidats figurant sur la liste, lesquels se sont déclarés prêts à faire liste commune avec les membres du conseil de direction de la NVU visés à l'alinéa a.

e. La liste doit donc être considérée comme une liste de candidats de la « Nederlandse Volks Unie ».

f. En vertu de la décision visée à l'alinéa b., la NVU est une association interdite (cf. note *).

g. L'ordre juridique néerlandais ne permet pas que la commission électorale centrale déclare valide une liste qui ne peut être considérée que comme une liste de candidats de la NVU.

Un membre de la commission électorale centrale a exprimé une opinion dissidente. Il a fait valoir qu'aucune disposition de la Loi électorale néerlandaise ne permet d'invalider une liste pour de tels motifs** ; qu'au surplus, les candidats se sont vus ainsi priver de leur droit de solliciter les suffrages ; or, une telle décision ne peut être prise que par un magistrat.

* Cette décision se fondait sur les articles 15 et 16 du Chapitre II du Code Civil. Tout en qualifiant la NVU d'association interdite, le tribunal rejetait la demande du parquet tendant à la dissolution de l'association. Le recours formé par le requérant contre cette décision fut déclaré irrecevable par la cour d'appel d'Amsterdam le 30 juin 1978, au motif que le recours visait les attendus de la décision, et non son dispositif.

** La Loi électorale néerlandaise de juillet 1951 résume, dans sa disposition H5, les motifs pour lesquels une liste peut être invalidée. Ces motifs ont essentiellement un caractère formel : date et heure du dépôt ; dépôt d'une certaine somme d'argent ; nombre de signataires requis ; le fait que la liste a été remise personnellement par quelqu'un qui est privé du droit de se porter candidat à des élections et qui, partant, n'est pas inscrit sur le registre électoral.

8. Le 24 avril 1978, la commission électorale centrale de La Haye déclarait, elle aussi, la liste nulle et non avenue. Sa décision était motivée par les considérations suivantes :

Le premier et le dernier candidat de la liste sont le président et le vice-président d'une association interdite, la « *Nederlandse Volks Unie* ». L'interdit frappant cette association découle d'une décision du tribunal régional d'Amsterdam. A l'occasion d'une enquête effectuée par cette juridiction, les dirigeants de l'association ont déclaré que celle-ci avait la ferme intention de poursuivre ses activités politiques, dût-elle pour cela employer d'autres moyens que ceux qu'elle avait utilisés à ce jour. Les listes présentées à Amsterdam, à Rotterdam et à La Haye portent les noms de MM. Glimmerveen et Hagenbeek, respectivement président et vice-président de l'association interdite. A Amsterdam, une troisième personne figure sur la liste : le secrétaire de l'association.

En 1974, M. Glimmerveen s'était porté candidat aux élections municipales de La Haye. Il était alors l'unique candidat d'une liste baptisée « *Nederlandse Volks Unie* ».

Le « *Kiesraad* » (conseil électorale) a récemment annulé en appel* l'enregistrement à Amsterdam et à Rotterdam, d'un groupe politique sous le nom de « *lijst Glimmerveen* » ; on peut en effet supposer, a estimé le « *Kiesraad* », que les objectifs politiques de la « *lijst Glimmerveen* » sont identiques à ceux de l'association interdite, la « *Nederlandse Volks Unie* ».

S'appuyant sur ces considérations, la commission électorale centrale de La Haye a conclu que la présentation de la « *lijst Glimmerveen* » dans les circonscriptions d'Amsterdam, de Rotterdam et de La Haye pouvait raisonnablement être considérée comme une initiative détournée de l'association interdite. Certes, la Loi électorale, et notamment sa disposition H5, ne permet pas d'écarter une liste pour un tel motif. Néanmoins, il est clair que la commission électorale centrale est tenue d'observer d'autres dispositions juridiques existantes, et en particulier celles relatives aux associations interdites. Aux termes de l'article 162 du Code de procédure pénale, tout officier public qui, dans l'exercice de ses fonctions, apprend l'existence d'un acte criminel qu'il n'entre pas dans ses attributions de déjouer est tenu de le dénoncer. Etant donné que les activités d'une association interdite tombent sous le coup de l'article 140, paragraphe 2 du Code pénal néerlandais, accepter la liste reviendrait, pour la commission électorale centrale, à encourager des activités interdites.

Deux membres de la commission électorale ont estimé que celle-ci n'était pas compétente pour ne pas accepter la liste, étant donné que le fait

* Ce moyen est prévu par le paragraphe 5 de l'article G3 de la Loi électorale.

de soumettre la liste n'a pas le caractère d'une demande sur laquelle la commission électorale serait appelée à statuer. Par conséquent, la commission électorale devait, selon ces deux membres, se contenter de dénoncer les actes, comme l'y invite l'article 162 du Code de procédure pénale. Tout en admettant la primauté des considérations liées à l'ordre public et/ou aux bonnes mœurs, ils ont estimé qu'elles n'entrent pas dans le champ d'application de l'article H5 de la Loi électorale, et que l'article G3, paragraphe 3, de ladite loi* n'était pas applicable ici par analogie.

9. Deux autres candidats figurant sur la même liste recoururent devant la commission provinciale de Hollande du Nord contre la décision de la commission électorale centrale d'Amsterdam du 21 avril 1978. Ce moyen est prévu par l'article H7 de la Loi électorale. Le 28 avril 1978, la commission provinciale de Hollande du Nord rejetait le recours comme étant non fondé.

La commission provinciale considérant notamment qu'il appert de la décision du tribunal régional d'Amsterdam du 8 mars 1978 (cf. N° 7 (b) ci-dessus)

- que M. Glimmerveen et M. Hagenbeek sont respectivement président et vice-président de l'association ;
- que le tribunal, dans la décision susvisée, a qualifié la « Nederlandse Volks Unie » d'association interdite, en se référant aux normes en vigueur, aux Pays-Bas, en matière d'ordre public et de bonnes mœurs ;
- qu'au surplus, les candidats susvisés — comme l'indique la décision du tribunal d'Amsterdam — ne se sont nullement dissociés des opinions et des manifestations de la « Nederlandse Volks Unie » ;
- que le tribunal d'Amsterdam a considéré que l'objectif du groupe des personnes désireuses de se présenter aux élections municipales d'Amsterdam était manifestement identique aux buts poursuivis par la « Nederlandse Volks Unies », lesquels sont contraires à l'ordre public ;
- qu'en sus des considérations mentionnées dans la Loi électorale, il y a lieu d'invoquer des principes juridiques supérieurs non écrits qui sont enracinés dans la conscience juridique néerlandaise ;
- enfin, que ce sont là les motifs pour lesquels la commission électorale centrale a, à juste titre, invalidé la liste.

10. Le premier requérant recourut contre la décision de la commission électorale centrale de La Haye auprès de la commission provinciale de

* L'article G3, par. 3 (a), de la Loi électorale dispose que l'enregistrement de l'appellation, exacte ou approximative, d'un groupe politique en vue d'élections municipales peut être refusé pour des motifs touchant à l'ordre public et aux bonnes mœurs.

Hollande méridionale. Celle-ci rejeta le recours le 2 mai 1978 pour les motifs indiqués ci-après :

En vertu de l'article G3, paragraphe 3 (a), de la Loi électorale, une demande présentée par un parti ou un groupe politique en vue d'obtenir l'inscription de l'appellation exacte et/ou approximative de ce parti ou de ce groupe sur un registre tenu par la commission électorale centrale, dans la perspective de l'élection des membres du conseil municipal, peut se heurter à un refus, s'il y a à cela des raisons liées à l'ordre public et aux bonnes mœurs.

Il serait étrange qu'on puisse se fonder sur cette disposition pour refuser l'enregistrement de l'appellation d'un parti politique, sans être en même temps habilité à invalider la liste pour des motifs analogues. En avril 1978, la commission électorale rejetait un recours introduit par la section de La Haye de la « Nederlandse Volks Unie » contre une décision par laquelle la commission électorale centrale de La Haye avait refusé l'enregistrement de la « Nederlandse Volks Unie » — ou NVU — au motif que ses objectifs étaient contraires à l'ordre public. Il ne peut pas avoir été dans les intentions du législateur de rendre possible le rejet, pour cause d'incompatibilité avec le concept d'ordre public, d'une demande d'enregistrement de l'appellation exacte ou approximative d'un parti, tout en rendant impossible l'invalidation d'une liste qui sert de couverture à une association interdite.

Trois membres de la commission provinciale ont voté en faveur de la décision susvisée et deux membres ont voté contre.

11. GRIEFS

Les requérants considèrent qu'ils ont été lésés dans leur droit à la liberté de pensée, à la liberté d'expression aussi bien en général que dans le contexte électoral en particulier. Ils allèguent ainsi la violation des articles 9 et 10 de la Convention européenne. En outre, ils allèguent la violation, en raison des faits susvisés, de l'article 3 du Protocole additionnel.

En ce qui concerne la deuxième partie de la requête, les requérants soumettent le grief complémentaire suivant :

Les décisions des commissions provinciales de Hollande du Nord et de Hollande méridionale les ont effectivement privés de leur droit de se présenter aux élections. En vertu des articles 90 et 152 de la Constitution néerlandaise, une telle décision ne peut être prise que par un magistrat ; or, lesdites commissions n'ont pas cette qualité*.

* La déchéance du droit d'être candidat à des élections peut, en fait, être prononcée en tant que peine accessoire l'article 28 (2) du Code pénal.

Les requérants demandent à la Commission d'intervenir pour leur garantir la pleine jouissance des droits fondamentaux susvisés.

.....

EN DROIT

Les requérants se plaignent que les autorités néerlandaises ont, d'une part en les condamnant pour avoir été trouvés en possession, en vue de les distribuer, de tracts considérés comme incitant à la discrimination raciale, d'autre part en les empêchant de se présenter aux élections municipales d'Amsterdam et de La Haye, méconnu leurs droits fondamentaux reconnus par la Convention. La Commission considère que ces griefs concernent principalement l'article 10 de la Convention et l'article 3 du Protocole additionnel.

Sur l'article 10 de la Convention

L'article 10 de la Convention dispose ce qui suit :

« 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées, sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisation.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. »

Les diverses mesures contestées — la condamnation des requérants et les décisions d'invalidier les listes électorales sur lesquelles leur nom figurait — ont constitué, le Gouvernement ne le nie pas, des ingérences des autorités publiques dans l'exercice de la liberté d'expression reconnue par le paragraphe 1 de l'article susvisé.

La Commission rappelle que la Cour européenne des Droits de l'Homme, dans l'Affaire Handyside (arrêt du 7 décembre 1976, Série A, N° 24, par. 49), a déclaré que la liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun. La Cour poursuivait en ces termes : « Sous

réserve du paragraphe 2 de l'article 10, elle vaut non seulement pour les 'informations' ou 'idées' accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent l'Etat ou une fraction quelconque de la population. Ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture, sans lesquels il n'est pas de 'société démocratique' ».

La Cour considère également, dans l'arrêt susvisé que « quiconque exerce sa liberté d'expression assume 'des devoirs et des responsabilités' dont l'étendue dépend de sa situation et du procédé technique utilisé ».

La Commission est d'avis que les devoirs et les responsabilités susmentionnés sont exprimés d'une manière encore plus nette dans une disposition de caractère plus général, à savoir l'article 17 de la Convention, libellé comme suit :

« Aucune des dispositions de la présente Convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la présente Convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à ladite Convention. »

Le but général de l'article 17 est d'empêcher que des groupements totalitaires puissent exploiter en leur faveur les principes posés par la Convention. Pour atteindre ce but, il n'est pas nécessaire de priver de tous les droits et libertés garantis par la Convention les individus dont on constate qu'ils se livrent à des activités visant à détruire l'un quelconque de ces droits et libertés. L'article 17 vise essentiellement les droits qui permettraient, si on les invoquait, d'essayer d'en tirer le droit de se livrer effectivement à des activités visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la Convention (cf. affaire « Lawless » (fond), arrêt du 1^{er} juillet 1961, « En Droit », paragraphe 6, p. 45).

C'est en ayant à l'esprit ces considérations que la Commission a examiné les griefs des requérants.

Le tract qui est à l'origine de la condamnation des requérants s'adresse, dans son intitulé, aux « Néerlandais de race blanche ». On peut y lire des phrases telles que : « voici longtemps que la majorité de nos concitoyens en ont assez de la présence, dans notre pays, de centaines de milliers de Surinamiens, de Turcs et autres prétendus travailleurs invités, desquels, au surplus, nous n'avons que faire ; ... il faut tout simplement que les autorités veillent à ce que ces étrangers indésirables quittent notre pays au plus vite ».

Plus loin, le tract proclame « que la NVU poursuivra sa lutte en faveur des personnes de race blanche aux Pays-Bas jusqu'à ce que le pouvoir

politique de (certains partis politiques) et d'autres groupes connexes ait été définitivement brisé. Dès que la « Nederlandse Volks Unie » aura conquis le pouvoir politique dans notre pays, elle mettra de l'ordre dans les affaires et, pour commencer :

1. expulsera des Pays-Bas les Surinamiens, les Turcs et autres travailleurs prétendus invités ... »

Ainsi, la politique préconisée par les requérants est inspirée par le souci général de faire en sorte que toutes les personnes qui ne sont pas de race blanche quittent le territoire néerlandais, et ce sans aucun égard à leur nationalité, au temps depuis lequel elles résident dans le pays, à leurs liens familiaux, et au mépris des considérations sociales, économiques, humanitaires ou autres. La Commission considère que cette politique contient manifestement des éléments de discrimination raciale, laquelle est interdite aux termes de la Convention et d'autres accords internationaux.

L'article 14 de la Convention dispose que la jouissance des droits et libertés reconnus dans la Convention doit être assurée sans distinction aucune, fondée notamment sur la race ou la couleur.

La Commission a déclaré naguère que la discrimination fondée sur la race peut, dans certaines circonstances, être assimilée à un traitement dégradant au sens de l'article 3 de la Convention (cf. décision sur la recevabilité des requêtes N° 4403/70 et autres, Affaires des Asiatiques d'Afrique orientale, Recueil 36, pp. 92, 117).

Le Quatrième Protocole à la Convention stipule que nul ne peut être expulsé, par voie de mesure individuelle ou collective, du territoire de l'Etat dont il est le ressortissant, et que les expulsions collectives d'étrangers sont interdites. Certes, les Pays-Bas n'ont pas adhéré à ce Protocole, mais rien ne les empêche d'adopter, de leur propre initiative ou au titre d'obligations internationales autres que celles découlant du Quatrième Protocole, des mesures tendant à assurer le respect de ces droits.

D'ailleurs, le Gouvernement a attiré l'attention de la Commission, en particulier à la lumière de l'article 60 de la Convention, sur les obligations internationales des Pays-Bas au titre de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965), à laquelle les Pays-Bas ont adhéré en 1971.

Si elles permettaient aux requérants de proclamer leurs idées en toute liberté et impunité, les autorités néerlandaises encourageraient certainement la discrimination interdite par les dispositions susvisées de la Convention européenne des Droits de l'Homme, et par la Convention de New-York de 1965, susmentionnée.

La Commission considère que le fait, pour les requérants, d'exprimer leurs idées politiques constitue manifestement une activité, au sens de l'article 17 de la Convention.

Les requérants cherchent essentiellement à utiliser l'article 10 pour fonder sur la Convention un droit de se livrer à des activités qui, on l'a montré plus haut, sont contraires à la lettre et à l'esprit de la Convention, droit qui, s'il était accordé, contribuerait à la destruction des droits et libertés susmentionnés.

En conséquence, la Commission estime qu'en vertu des dispositions de l'article 17 de la Convention les requérants ne peuvent pas se prévaloir des dispositions de l'article 10 de la Convention.

Sur l'article 3 du Protocole additionnel

L'article 3 du Protocole additionnel dispose ce qui suit :

« Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. »

La Commission rappelle qu'elle a déjà trouvé que l'article 3 du Protocole additionnel garantit, en principe, le droit de vote et le droit de se porter candidat lors de l'élection du corps législatif (Décision sur la recevabilité des requêtes N° 6745/74 et 6746/74 c/Belgique, Décisions et Rapports 2, p. 110).

Toutefois, en l'espèce, la question pourrait se poser de savoir si le conseil municipal, en droit néerlandais, est investi d'attributions normatives telles qu'il puisse se considérer comme un « corps législatif », au sens de cette disposition (cf. requêtes N° 6745/74 et 6746/74, Décisions et Rapports 2, p. 40).

Cependant, la Commission ne juge pas nécessaire de trancher pareille question ; elle considère en effet que les requérants avaient l'intention de se présenter à ces élections et de faire usage du droit susvisé dans un but que la Commission vient de déclarer inacceptable en vertu de l'article 17, quant aux griefs tirés de l'article 10 de la Convention.

Il est vrai que les requérants n'entendaient pas se présenter aux élections susvisées pour le compte de la « Nederlandse Volks Unie ». Toutefois, la Commission fait observer que les dirigeants politiques de la NVU ont déclaré — c'est là un point établi par le tribunal régional d'Amsterdam — qu'ils souhaitent poursuivre leurs buts et leurs objectifs, même s'ils ne le faisaient pas formellement pour le compte de cette association. La Commission rappelle en outre le point de vue de la commission électorale centrale de La Haye, selon lequel les buts politiques sous-jacents à la liste présentée par les requérants étaient identiques à ceux de la « Nederlandse Volks Unie » ; elle constate également que la commission électorale centrale d'Amsterdam s'est, elle aussi, prévaluée de la conclusion susvisée du tribunal régional d'Amsterdam, selon laquelle les requérants n'avaient pas l'intention de se dissocier de la plate-forme politique de la « Nederlandse Volks Unie ». Les

requérants n'ont soumis aucun élément tendant à infirmer ce point. Au surplus, la Commission fait observer, en se référant aux décisions motivées des diverses autorités néerlandaises, que rien ne permet, par ailleurs, de qualifier le rejet de la liste d'acte arbitraire.

La Commission considère par conséquent qu'à supposer même que l'article 3 du Protocole additionnel soit applicable en l'espèce, les requérants ne peuvent se prévaloir du droit reconnu par cette disposition, eu égard à l'article 17 de la Convention.

En conclusion, la Commission estime que les requérants, vu les dispositions de l'article 17 de la Convention, ne peuvent invoquer ni l'article 10 de la Convention, ni l'article 3 du Protocole additionnel.

Il s'ensuit que les requêtes sont incompatibles avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 27, paragraphe 2.

Par ces motifs, la Commission

DÉCLARE LES REQUÊTES IRRECEVABLES.