



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

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE J.C. ET AUTRES c. BELGIQUE

(Requête n° 11625/17)

ARRÊT

Art 6 § 1 (civil) • Accès à un tribunal • Rejet par les tribunaux de leur juridiction pour connaître de l'action en responsabilité civile pour des abus sexuels introduite contre le Saint-Siège jouissant de l'immunité de juridiction • Décision ni arbitraire, ni manifestement déraisonnable • Restriction conforme aux principes de droit international généralement reconnus et non disproportionnée • Autres recours possibles

STRASBOURG

12 octobre 2021

Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire J.C. et autres c. Belgique,

La Cour européenne des droits de l'homme (troisième section), siégeant en une Chambre composée de :

Georgios A. Serghides, *président*,

Paul Lemmens,

Georges Ravarani,

María Elósegui,

Darian Pavli,

Peeter Roosma,

Andreas Zünd, *juges*,

et de Milan Blaško, *greffier de section*,

Vu :

la requête (n° 11625/17) dirigée contre le Royaume de Belgique et dont vingt-quatre ressortissants belges, français et néerlandais (« les requérants ») ont saisi la Cour en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention ») le 2 février 2017,

la décision de porter à la connaissance du gouvernement belge (« le Gouvernement ») les griefs concernant l'article 6 § 1 de la Convention,

la décision de ne pas dévoiler l'identité des requérants,

la décision de traiter en priorité la requête (article 41 du règlement de la Cour (« le règlement »)),

les observations communiquées par le gouvernement défendeur et celles communiquées en réplique par les requérants,

la décision du gouvernement français et celle du gouvernement néerlandais de ne pas intervenir en tant que tierce partie (article 36 § 1 de la Convention),

les commentaires reçus de la Conférence épiscopale de Belgique et du Saint-Siège que le président de la section avait autorisés à se porter tiers intervenants,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 7 septembre 2021,

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

INTRODUCTION

1. La requête concerne l'action en indemnisation engagée par les requérants contre le Saint-Siège, plusieurs dirigeants de l'Église catholique de Belgique, et des associations catholiques à raison des dommages causés par la manière structurellement déficiente avec laquelle l'Église aurait fait face à la problématique des abus sexuels en son sein. Les juridictions belges se sont notamment déclarées sans juridiction à l'égard du Saint-Siège. Les requérants invoquent une violation du droit d'accès à un tribunal tel que garanti par l'article 6 § 1 de la Convention.

EN FAIT

2. Les requérants affirment tous être des victimes d'abus sexuels commis par des prêtres catholiques alors qu'ils étaient encore des enfants. Ils sont représentés par M^e W. Van Steenbrugge, Chr. Mussche et P.B. Lagae, avocats à Gand, et par M^e J. Meese, avocat à Aalter.

3. Le Gouvernement a été représenté par son agent, M^{me} I. Niedlispacher, du service public fédéral de la Justice.

I. ACTION EN RESPONSABILITÉ CIVILE

4. Le 12 juillet 2011, quatre demandeurs introduisirent une action en responsabilité civile devant le tribunal de première instance de Gand par un même et unique exploit de citation. Le premier des demandeurs, R.V., requérant, déclara agir en son nom propre et également au nom et pour le compte de trente-cinq autres victimes (dont vingt requérants à présent devant la Cour). Cette action civile collective dénonçait la manière structurellement déficiente avec laquelle l'Église avait fait face à la problématique connue d'abus sexuels en son sein. Les demandeurs considéraient le Pape comme la figure centrale dans l'opération de silence entourant ces abus, mais comme il jouissait d'une immunité personnelle en tant que chef d'État de la Cité du Vatican, ils citaient le Saint-Siège. L'action était introduite, sur base de l'article 1382 du code civil, contre le Saint-Siège ainsi que contre un archevêque de l'Église catholique de Belgique et ses deux prédécesseurs, plusieurs évêques et deux associations d'ordres religieux catholiques. Leur action était basée sur trois causes différentes : premièrement, à l'égard de tous les défendeurs, y compris le Saint-Siège, sur des fautes et omissions dans la politique générale relative aux abus sexuels ; deuxièmement, à l'égard de tous les défendeurs sauf le Saint-Siège, sur des fautes et omissions dans la gestion des cas individuels ; troisièmement, à l'égard du Saint-Siège, sur l'omission de prendre des mesures contre les évêques. Quant à cette dernière responsabilité du Saint-Siège, elle était en ordre subsidiaire basée également sur l'article 1384, alinéa 3, du code civil, et fondée sur la responsabilité indirecte du Saint-Siège en tant que commettant des évêques et des supérieurs des ordres religieux.

5. Les demandes visaient à faire dire pour droit, dans une première phase, que les défendeurs étaient solidairement responsables du préjudice subi par les requérants en raison des abus sexuels dont ils avaient été victimes par des prêtres ou des religieux catholiques, et à condamner solidairement les défendeurs au paiement d'une indemnité provisionnelle de 10 000 euros (« EUR ») à chacun des requérants en raison de l'omission coupable et de la politique du silence entretenue par l'Église catholique au sujet de la problématique des abus sexuels. Cette première phase

n'aborderait pas la question de l'identité des victimes ni des détails de chaque dossier et se basait notamment sur les travaux d'une commission d'enquête parlementaire (paragraphe 30 ci-dessous). Les demandes visaient en outre à faire dire pour droit que, dans une seconde phase, l'affaire serait scindée en différentes affaires, avec des numéros de rôle distincts. Dans cette seconde phase, les demandeurs poursuivraient individuellement leurs demandes de dédommagement sur la base des détails de chaque dossier.

6. Par jugement du 1^{er} octobre 2013, le tribunal de première instance de Gand se déclara sans juridiction à l'égard du Saint-Siège, se limita à examiner la demande du premier demandeur, R.V., déclara la citation nulle dans la mesure où elle émanait de R.V., et suspendit l'examen des 38 autres demandes.

7. Trente-six des trente-neuf demandeurs originaires (dont tous les vingt-quatre requérants qui sont à présent devant la Cour) interjetèrent appel. Par un arrêt du 25 février 2016, la cour d'appel de Gand confirma le jugement entrepris, sous réserve d'une modification de la décision sur les frais.

8. En ce qui concerne le Saint-Siège, elle constata qu'elle ne disposait pas d'une juridiction suffisante pour trancher l'action en raison de l'immunité de juridiction dont le Saint-Siège jouissait. Elle considéra que la reconnaissance de ce dernier par la Belgique en tant que souverain étranger qui avait les mêmes droits et obligations qu'un État, était établie de manière irréfutable (paragraphe 25 ci-dessous). Cette reconnaissance résultait d'un ensemble d'éléments reconnus du droit international coutumier au premier rang desquels figuraient la conclusion de traités et la représentation diplomatique. Le Saint-Siège jouissait donc de l'immunité diplomatique et de tous les privilèges étatiques existants en droit international en ce compris l'immunité de juridiction (paragraphe 18 et 21 ci-dessous).

9. Cette immunité de juridiction *ratione personae* du Saint-Siège répondait en outre, selon la cour d'appel, aux conditions *ratione materiae* de l'immunité de juridiction du fait de la nature de puissance publique des actes invoqués comme fondement de l'action en responsabilité. D'une part, s'agissant des manquements politiques reprochés au Saint-Siège sur pied des articles 1382 et 1383 du code civil, ils relevaient, selon la cour d'appel, de l'exercice de pouvoirs administratifs et de l'autorité publique et devaient donc être considérés comme des *acta iure imperii* et non comme des actes accomplis en qualité de particulier pour la défense d'intérêts privés. D'autre part, s'agissant de la responsabilité indirecte du Saint-Siège pour les manquements reprochés aux évêques belges, la cour d'appel considéra, se référant à la note d'un expert en droit canon déposée par le Saint-Siège, que la relation entre le Pape et les évêques était une relation de droit public, caractérisée par le pouvoir autonome des évêques, et non pas une relation de commettant et préposé au sens de l'article 1384 alinéa 3 du code civil. Les fautes reprochées aux évêques étaient des fautes commises dans l'exercice

de fonctions administratives dans leur propre diocèse, dans lequel ils agissaient de manière autonome. L'évêque était considéré comme le législateur local, ayant un pouvoir de décision propre quant à l'évaluation, le traitement et la répression de délits ecclésiastiques commis dans son diocèse. Cette circonstance impliquait non seulement que les manquements reprochés aux évêques belges ne pouvaient être attribués au Pape, en tant que commettant, mais aussi que ces manquements concernaient également des actes *iure imperii*. Le fait que la politique dite du silence aurait été organisée, comme le soutenaient les requérants, dans le but de préserver la réputation de l'Église ou d'un membre du clergé n'était pas suffisant, selon la cour d'appel, à les faire échapper à la qualification d'acte d'autorité. Les tribunaux belges s'attachaient en effet à la nature de l'acte et non à sa finalité pour déterminer s'il y avait acte d'autorité ou acte de gestion.

10. Enfin, la cour d'appel considéra que le litige n'était pas d'une nature telle qu'il tombait sous l'une des exceptions au principe de l'immunité de juridiction des États. En particulier, le litige ne répondait pas aux conditions fixées par les articles 11 de la Convention européenne sur l'immunité des États et 12 de la Convention des Nations Unies sur les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens, prévoyant des exceptions à l'immunité juridictionnelle des États pour des procédures ayant trait à une réparation pécuniaire en cas d'un « préjudice corporel » ou d'une « atteinte à l'intégrité physique d'une personne » (paragraphes 22-23 ci-dessous). Selon la cour d'appel, cette exception ne pouvait s'appliquer à des actes *iure imperii* ; en outre, les fautes reprochées aux évêques belges ne pouvaient pas être attribuées au Saint-Siège sur base de l'article 1384, alinéa 3, du code civil, le Pape n'étant pas le commettant des évêques ; enfin, en ce qui concerne les fautes et omissions directement reprochées au Saint-Siège, c'est-à-dire la politique générale prétendument fondée sur des documents pontificaux et l'omission de prendre des mesures ayant un impact en Belgique, celles-ci n'avaient pas été commises sur le territoire belge mais à Rome ; par ailleurs, ni le Pape ni le Saint-Siège n'étaient présents sur le territoire belge quand les fautes reprochées aux dirigeants de l'Église en Belgique auraient été commises.

11. Examinant la question sous l'angle du droit d'accès à un tribunal au sens de l'article 6 § 1 de la Convention, la cour d'appel considéra que la jurisprudence de la Cour reconnaissait l'immunité de juridiction des États comme une limitation implicitement admise du droit d'accès. Par ailleurs, la Cour n'exigeait pas de faire exception à l'immunité d'État dans les litiges civils relatifs à des dommages résultant d'actes de torture. La cour d'appel nota ensuite que les requérants disposaient d'autres voies pour faire valoir leurs droits, parmi lesquelles une action en responsabilité contre l'évêque ou le supérieur concerné, une demande devant le centre d'arbitrage en matière d'abus sexuels établi au sein de l'Église catholique (paragraphes 31-33 ci-dessous), ou une plainte devant un des tribunaux ecclésiastiques

constitués au sein de l'Église catholique belge, et que les requérants n'avaient pas démontré que ces autres voies n'étaient pas suffisantes.

12. En ce qui concerne la demande en tant qu'elle était dirigée contre les autres défendeurs que le Saint-Siège, la cour d'appel constata le défaut de connexité entre les demandes des différents demandeurs. Elle limita son examen à la demande de R.V. Elle conclut à la nullité de la citation, à défaut de contenir les mentions prescrites par le code judiciaire à peine de nullité. En particulier, il manquait un exposé des faits précis et concrets à l'origine de l'action en responsabilité, tant en ce qui concerne les faits d'abus sexuels qu'en ce qui concerne les réactions éventuelles des défendeurs à des plaintes éventuelles (paragraphe 29 ci-dessous).

13. La cour d'appel considéra en outre qu'elle ne disposait pas d'une juridiction suffisante pour connaître de l'action en responsabilité civile de R.V. à l'égard de tous les défendeurs, en ce compris le Saint-Siège, dès lors que cette action visait en réalité à obtenir une décision déclarative concernant le caractère fautif de la politique des défendeurs, en général et *in abstracto*, indépendamment de tout cas concret. Sa demande ne satisfaisait ainsi pas aux dispositions procédurales exigeant de démontrer l'existence d'un intérêt personnel résultant d'un dommage personnel (paragraphe 29 ci-dessous). En outre, en sollicitant réparation de fautes de politique générale, sans référence à son cas individuel, le demandeur n'avait pas suffisamment allégué l'existence d'une faute pouvant entraîner la responsabilité civile des défendeurs (paragraphe 27-28 ci-dessous).

14. En ce qui concerne les demandes des 35 autres appelants, la cour d'appel en suspendit l'examen jusqu'à leur mise au rôle individuelle, après paiement des droits de mise au rôle respectifs.

15. Le 3 août 2016, un avocat à la Cour de cassation donna aux parties un avis négatif quant aux chances de succès d'un éventuel pourvoi en cassation. Il estimait que la cour d'appel de Gand avait valablement conclu que le Saint-Siège bénéficiait de l'immunité de juridiction *personae* et *materiae* ainsi qu'à l'absence de violation de l'article 6 § 1 de la Convention que ce fût par rapport à l'immunité de juridiction ou par rapport aux questions de droit procédural belge.

II. AUTRES PROCÉDURES

16. Une enquête pénale fut ouverte au niveau du parquet fédéral concernant des faits spécifiques d'abus sexuels au sein de l'Église catholique et des faits de non-assistance à personne en danger (abstention coupable). Les requérants déposèrent en 2010 une plainte avec constitution de partie civile en les mains d'un juge d'instruction du tribunal néerlandophone de première instance de Bruxelles. En 2016, le parquet fédéral déposa un premier réquisitoire après clôture de l'instruction et demanda à la chambre du conseil du tribunal de première instance de

Bruxelles de constater l'extinction de l'action publique pour les faits de mœurs eu égard à la condamnation de plusieurs prévenus, au décès de plusieurs autres et à la prescription des autres faits. Il demanda aussi que la chambre des mises en accusation déclarât les faits d'abstention coupable éteints par prescription. L'affaire fut reportée *sine die* dans l'attente de l'exécution de devoirs complémentaires d'instruction. De nouvelles parties civiles se manifestèrent en 2017 et 2018. En 2019, un nouveau réquisitoire, identique au premier, fut déposé par le parquet. Celui-ci demanda à la chambre du conseil de ne pas encore statuer sur les nouvelles constitutions de partie civile. En appel, la chambre des mises en accusation de la cour d'appel de Bruxelles décida le 24 avril 2021 de ne pas scinder les dossiers. L'affaire est pendante devant cette juridiction.

17. Tous les requérants, sauf quatre qui ne s'adressèrent pas à cet organe, purent bénéficier d'un dédommagement par la voie du centre d'arbitrage en matière d'abus sexuels au sein de l'Église catholique.

LE CADRE JURIDIQUE PERTINENT

I. DROIT ET PRATIQUE INTERNATIONAUX PERTINENTS

18. L'article 2 des Accords de Latran signés en 1929 entre l'Italie et le Saint-Siège est ainsi formulé :

« [l']Italie reconnaît la souveraineté du Saint-Siège dans le domaine international comme un attribut inhérent à sa nature, en conformité avec sa tradition et avec les exigences de sa mission dans le monde ».

19. En tant que souverain, le Saint-Siège est partie à la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques et entretient des relations diplomatiques avec 185 États.

20. Le Saint-Siège est habilité à signer des traités internationaux. Il est partie à des traités bilatéraux concernant tant son statut dans les ordres juridiques nationaux (les concordats) que des questions politiques, ainsi qu'à des traités multilatéraux (outre la Convention de Vienne précitée, il est également partie, notamment, à la Convention de Montego Bay de 1982 sur le droit de la mer et à la Convention des Nations Unies de 1989 relative aux droits de l'enfant).

21. Le Saint-Siège participe à l'activité de nombreuses organisations internationales en tant que membre à part entière ou, comme c'est le cas au Conseil de l'Europe et aux Nations Unies, comme observateur permanent.

22. La Convention européenne sur l'immunité des États, signée à Bâle le 16 mai 1972, dispose notamment comme suit :

Article 11

« Un État contractant ne peut invoquer l'immunité de juridiction devant un tribunal d'un autre État contractant lorsque la procédure a trait à la réparation d'un préjudice

corporel ou matériel résultant d'un fait survenu sur le territoire de l'État du for et que l'auteur du dommage y était présent au moment où ce fait est survenu. »

Article 15

« Un État contractant bénéficie de l'immunité de juridiction devant les tribunaux d'un autre État contractant si la procédure ne relève pas des articles 1 à 14 ; le tribunal ne peut connaître d'une telle procédure même lorsque l'État ne comparaît pas. »

Cette convention est entrée en vigueur le 11 juin 1976, notamment à l'égard de la Belgique. Le Saint-Siège n'est pas partie à cette convention.

23. La Convention des Nations Unies sur les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens, adoptée à New York le 2 décembre 2004, dispose notamment comme suit :

Article 5. Immunité des États

« Un État jouit, pour lui-même et pour ses biens, de l'immunité de juridiction devant les tribunaux d'un autre État, sous réserve des dispositions de la présente Convention. »

Article 12. Atteintes à l'intégrité physique d'une personne ou dommages aux biens

« À moins que les États concernés n'en conviennent autrement, un État ne peut invoquer l'immunité de juridiction devant un tribunal d'un autre État, compétent en l'espèce, dans une procédure se rapportant à une action en réparation pécuniaire en cas de décès ou d'atteinte à l'intégrité physique d'une personne, ou en cas de dommage ou de perte d'un bien corporel, dus à un acte ou à une omission prétendument attribuables à l'État, si cet acte ou cette omission se sont produits, en totalité ou en partie, sur le territoire de cet autre État et si l'auteur de l'acte ou de l'omission était présent sur ce territoire au moment de l'acte ou de l'omission. »

Cette convention a été signée par la Belgique, mais pas ratifiée. Le Saint-Siège ne l'a pas signée. La Convention n'est pas encore entrée en vigueur.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. Relations avec le Saint-Siège

24. En droit belge, la conduite des relations internationales relève en principe du pouvoir exécutif fédéral (article 167, § 1^{er} de la Constitution).

25. Avec le Saint-Siège, la Belgique entretient des relations diplomatiques et conventionnelles depuis 1832. Le Saint-Siège y est représenté par un nonce apostolique, représentant diplomatique du Pape qui a le même statut qu'un ambassadeur.

B. Immunité de juridiction des États étrangers

26. Le principe de droit international coutumier de l'immunité de juridiction des États est reconnu par la Cour de cassation depuis un arrêt du 11 juin 1903 (*Pasicrisie*, 1903, I, 294). Dans cet arrêt, la Cour de cassation distingue les actes engageant la souveraineté de l'État (*jure imperii*) des actes d'intérêt privé (*jure gestionis*) que peuvent poser les États, ne retenant que la première catégorie comme pouvant consacrer une immunité juridictionnelle. Selon la formulation la plus récente, « l'immunité de juridiction des États est la règle de droit coutumier international qui interdit aux juridictions d'un État d'exercer leur pouvoir de juger sur un autre État qui n'y a pas consenti, [mais] cette règle reçoit exception lorsque l'action dirigée contre l'État étranger est relative non à un acte accompli dans l'exercice de la puissance publique, mais à un acte de gestion » (Cass., 6 décembre 2019, C.18.0282.F).

C. Code civil

27. Les articles 1382 et 1383 du code civil envisagent des cas de responsabilité civile du fait personnel, en dehors de tout cadre contractuel, tandis que l'article 1384 envisage des cas de responsabilité du fait d'autrui, en particulier des maîtres et commettants (alinéa 3).

28. Le droit commun de la responsabilité belge exige la réunion d'une faute, d'un dommage et d'un lien de causalité entre cette faute et le dommage.

D. Code judiciaire

29. Les conditions mises à la recevabilité d'une action civile portée devant les cours et tribunaux figurent notamment dans les dispositions suivantes du Code judiciaire :

Article 6

« Les juges ne peuvent prononcer par voie de disposition générale et réglementaire sur les causes qui leur sont soumises. »

Article 17

« L'action ne peut être admise si le demandeur n'a pas qualité et intérêt pour la former.

(...) »

Article 18

« L'intérêt doit être né et actuel.

L'action peut être admise lorsqu'elle a été intentée, même à titre déclaratoire, en vue de prévenir la violation d'un droit gravement menacé. »

Article 702

« A peine de nullité, l'exploit de citation contient (...) :

(...)

3° l'objet et l'exposé sommaire des moyens de la demande ;

(...) »

E. Le centre d'arbitrage

30. Une commission d'enquête parlementaire relative « au traitement d'abus sexuels et de faits de pédophilie dans une relation d'autorité, en particulier au sein de l'Église », fut mise en place au sein de la chambre des représentants du Parlement belge. Elle avait pour mission d'examiner la manière dont l'appareil judiciaire et l'Église allaient collaborer lors de la découverte de ces faits et les solutions à apporter aux difficultés de prise en charge par l'appareil judiciaire.

31. Pour faire suite à une des recommandations formulées par la commission dans son rapport publié en mars 2011, il fut créé au sein de l'Église catholique un centre d'arbitrage en matière d'abus sexuels. Cette instance traita des requêtes individuelles afin de trouver une solution pour indemniser des victimes qui ne pouvaient pas introduire d'action en justice du fait de la prescription des faits ou du décès de l'auteur. Financé sur des fonds publics et sur des contributions l'Église, le centre, créé pour une durée temporaire (des requêtes pouvaient être introduites jusqu'au 31 octobre 2012), comprenait une chambre d'arbitrage permanente, qui contrôlait la recevabilité des requêtes et avait une fonction de conciliation, et des collègues arbitraux, qui pouvaient rendre des sentences arbitrales, tous composés de façon pluridisciplinaire.

32. L'Église en Belgique n'ayant pas de personnalité juridique et les diocèses étant constitués, au plan civil, comme des associations sans but lucratif, une fondation d'utilité publique habilitée à représenter les autorités de l'Église comme défenderesse dans les procédures diligentées dans le cadre du centre d'arbitrage fut instituée (la fondation 'Dignity').

33. Le 6 mars 2017, le centre d'arbitrage présenta son rapport final. Il en résulte que 628 requêtes ont été introduites. De ces 628 dossiers, 121 ont été clôturés sans aucune compensation financière, 506 l'ont été en prévoyant une compensation financière, et dans 1 dossier l'un des demandeurs a bénéficié d'une compensation mais l'autre pas.

EN DROIT

I. L'OBJET DU LITIGE DEVANT LA COUR

34. Dans leur formulaire de requête, les requérants ont soulevé un grief tiré d'une violation de l'article 6 § 1 de la Convention (accès à un tribunal) du fait qu'ils n'avaient pas pu faire valoir au civil leurs griefs contre le Saint-Siège par le jeu de la théorie de l'immunité des États. Ce grief ainsi formulé a été communiqué au Gouvernement.

35. Dans leurs observations, les requérants ont émis pour la première fois devant la Cour un certain nombre de considérations supplémentaires. Ils soutenaient que l'atteinte disproportionnée portée à leur droit d'accès à un tribunal résultait également de l'attitude plus générale des juridictions belges qui ont eu, selon eux, une approche exagérément formaliste des dispositions de procédure belge et du code civil.

36. Dans ses observations additionnelles, le Gouvernement invite la Cour à rejeter ces considérations au motif qu'elles sont tardives et n'entrent pas dans l'objet du litige tel qu'il lui a été communiqué.

37. Il appartient à la Cour de déterminer si et dans quelle mesure lesdites considérations sont des développements qui viennent préciser ou étoffer leurs prétentions initiales ou si elles constituent des griefs nouveaux invoquant des faits différents de ceux dénoncés dans la requête initiale (les principes généraux à cet égard sont énoncés dans *Denis et Irvine c. Belgique* [GC], n^{os} 62819/17 et 63921/17, §§ 98-101, 1^{er} juin 2021).

38. Dans le formulaire de requête, les requérants ont mis en cause la mise en œuvre par les juridictions belges de la théorie de l'immunité de juridiction à l'égard du Saint-Siège et ses effets sur leur droit d'accès à un tribunal. Ils n'ont fait aucune mention dans leurs développements au titre des griefs, des autres motifs d'échec de leur action en responsabilité civile qui ont également justifié la limitation de leur droit d'accès à un tribunal.

39. S'il est vrai qu'il s'agit de différents aspects concernant chacun le droit d'accès à un tribunal, cela ne suffit pas pour dire que les considérations supplémentaires développées par les requérants ne touchent que des aspects particuliers du grief initial. En ce qu'elles allèguent que la restriction d'accès à un tribunal résulte d'un formalisme excessif dont aurait fait preuve la cour d'appel de Gand, ces considérations visent, dans l'arrêt de la cour d'appel, une décision entièrement séparée de celle concernant l'immunité de juridiction du Saint-Siège (paragraphe 8-11 et 12-14 ci-dessus). Elles doivent donc être considérées comme un grief nouveau (voir *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal* [GC], n^{os} 55391/13 et 2 autres, §§ 101-106, 6 novembre 2018).

40. Il s'ensuit que le nouveau grief, ayant été formulé le 13 septembre 2018, date des observations des requérants, n'a pas été invoqué dans le délai de six mois prévu par l'article 35 § 1 de la Convention, et est donc

irrecevable pour tardiveté en application de l'article 35 § 4 de la Convention.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

41. Les requérants allèguent que l'application du principe de l'immunité de juridiction des États au Saint-Siège les a empêchés de faire valoir au civil leurs griefs à l'encontre de celui-ci. Ils invoquent une violation de l'article 6 § 1 de la Convention, qui est ainsi libellé :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

A. Sur la recevabilité

42. Constatant que ce grief n'est pas manifestement mal fondé ni irrecevable pour un autre motif visé à l'article 35 de la Convention, la Cour le déclare recevable.

B. Sur le fond

1. Thèses des parties

43. Les requérants font valoir que leur situation de victimes, qui résulte d'une faute structurelle des autorités ecclésiastiques est constitutive de torture ou de traitements inhumains contraires à l'article 3. Cela a été établi dans les différents rapports adoptés aux niveaux national et international, et a été reconnu par les autorités ecclésiastiques dans le cadre de la procédure d'arbitrage.

44. En ce que leur action en responsabilité civile devant les juridictions belges visait le Saint-Siège, les requérants soutiennent que la cour d'appel de Gand ne peut être suivie quand elle considère que le Saint-Siège est un État jouissant de l'immunité de juridiction. Au mieux, il peut être considéré comme un « service public international » ou une organisation internationale qui ne jouit pas de l'immunité de juridiction. En tout état de cause, les faits à la base de l'action des requérants n'étaient pas des actes de puissance publique mais des actes de gestion privée, en ce que ces actes étaient destinés à fournir un soutien à l'Église catholique, et non à préserver les intérêts de la Cité du Vatican. Enfin, les faits sous-jacents à l'action des requérants étaient d'une gravité telle qu'ils constituaient un traitement inhumain tombant sous l'application de l'article 3 de la Convention. Ils furent suivis d'une opération de dissimulation à grande échelle. L'octroi de l'immunité dans de telles circonstances est disproportionnée.

45. Selon les requérants, l'échec de leur action pour défaut d'avoir démontré quel responsable religieux avait failli et de quelle manière sa responsabilité était engagée, ne saurait entrer dans la balance des intérêts puisque la procédure qu'ils ont engagée devant les tribunaux belges visait précisément la dissimulation structurelle par l'Église en tant qu'organisation, et par ses dirigeants, des faits d'abus sexuel et des obstacles mis à leur établissement et leur reconnaissance.

46. Les requérants font en outre valoir qu'il n'existe aucune possibilité alternative de parvenir à un dédommagement de ce préjudice.

47. La procédure pénale concerne l'infraction d'abstention coupable qui n'est pas assimilable aux agissements ou non-agissements structurels fautifs en cause. De plus, à supposer que la prescription soit établie sur le plan pénal, cela n'entraînerait par la prescription des fautes de droit civil qui n'a commencé à courir qu'à partir de 2010 au moment où les requérants ont su, à la suite des révélations d'un ancien évêque confirmées dans le rapport de la commission parlementaire, qui était responsable du dommage qu'ils avaient subi. Enfin, il est difficile de considérer que la procédure pénale constitue une voie de recours efficace quand on sait que l'instruction est toujours en cours.

48. Quant à la procédure d'arbitrage, elle ne portait pas sur la défaillance structurelle des autorités ecclésiastiques, mais visait le préjudice subi à la suite des faits d'abus sexuels prescrits ou dont l'auteur était décédé. De plus, elle n'a permis qu'une indemnisation très limitée en comparaison des montants octroyés par les juridictions belges en cas d'abus sexuels dans d'autres situations ou par la commission de compensation des victimes des mêmes agissements aux Pays-Bas.

49. Selon le Gouvernement, la limitation à l'accès à la justice qu'ont subie les requérants n'était pas disproportionnée. Premièrement, la motivation circonstanciée de la cour d'appel de Gand pour considérer que le Saint-Siège bénéficie de l'immunité de juridiction *ratione personae* est conforme au droit international généralement reconnu et à la pratique belge. Il en est de même de la reconnaissance de l'immunité de juridiction *ratione materiae* eu égard à la nature des fautes reprochées au Saint-Siège et, en tout état de cause, à la circonstance que les faits reprochés aux autres défendeurs n'étaient pas étayés par les requérants au moyen de faits précis et concrets.

50. Deuxièmement, le fait d'octroyer l'immunité de juridiction au Saint-Siège n'a pas privé les requérants de leur droit d'accès à un tribunal. Ils ont en effet vu leur cause débattue à deux degrés de juridiction dans le respect du droit à un procès équitable. L'action en responsabilité civile à l'encontre du Saint-Siège a été rejetée pour des difficultés liées à l'application du droit interne et qui résultent des choix procéduraux faits par les requérants dans la présentation de leur demande, les mêmes qui ont abouti au rejet de leur

action en ce qu'elle était tournée vers les défendeurs ne jouissant pas de l'immunité de juridiction.

51. Enfin, le Gouvernement souligne que les requérants ont disposé, avec la procédure d'arbitrage, et disposent encore, avec la plainte pénale avec constitution de partie civile, de voies alternatives de recours pour obtenir la réparation de leur préjudice.

2. *Thèses des tiers intervenants*

52. Le Saint-Siège soutient l'approche des juridictions et du Gouvernement belges en ce qui concerne la reconnaissance de l'immunité de juridiction en sa faveur et les conséquences sur l'issue de la procédure civile en cause. Il attire l'attention de la Cour sur l'importance qu'il y a à ne pas indûment interférer, directement ou par le prisme du contrôle de la procédure judiciaire nationale, dans les relations complexes entre le Pape et les évêques, lesquelles sont régies par le droit canon et participent du pluralisme dans une société démocratique.

53. La Conférence épiscopale de Belgique explique que des initiatives ont été prises de longue date au niveau des évêques pour écouter les victimes d'abus sexuels au sein de l'Église, et qu'outre la création du centre d'arbitrage, de nombreux points de contact ont été créés en Belgique et continuent d'être organisés par les diocèses et les congrégations religieuses afin de recevoir les communications des personnes qui se sentent concernées, de les orienter et, éventuellement, de faciliter les démarches judiciaires ou de médiation.

3. *Appréciation de la Cour*

54. La Cour rappelle les principes généraux relatifs au droit d'accès à un tribunal en matière civile (*Naït-Liman c. Suisse* [GC], n° 51357/07, §§ 112-116, 15 mars 2018, et *Zubac c. Croatie* [GC], n° 40160/12, §§ 76-79, 5 avril 2018), ainsi que ceux concernant l'immunité juridictionnelle d'un État étranger en tant qu'obstacle à l'accès à un tribunal (*McElhinney c. Irlande* [GC], n° 31253/96, §§ 33-37, CEDH 2001-XI (extraits), *Al-Adsani c. Royaume-Uni* [GC], n° 35763/97, §§ 52-56, CEDH 2001-XI, *Fogarty c. Royaume-Uni* [GC], n° 37112/97, §§ 32-36, CEDH 2001-XI (extraits), *Cudak c. Lituanie* [GC], n° 15869/02, §§ 54-59, CEDH 2010, *Sabeh El Leil c. France* [GC], n° 34869/05, §§ 46-54, 29 juin 2011, et *Jones et autres c. Royaume-Uni*, n°s 34356/06 et 40528/06, §§ 186-198, CEDH 2014).

55. Elle rappelle également que c'est au premier chef aux autorités nationales, notamment aux cours et tribunaux, qu'il appartient d'interpréter le droit interne. Sauf si l'interprétation retenue est arbitraire ou manifestement déraisonnable, sa tâche se limite à déterminer si ses effets sont compatibles avec la Convention. (*Molla Sali c. Grèce* [GC],

n° 20452/14, § 149, 19 décembre 2018). Ceci est vrai notamment s'agissant de l'interprétation par les tribunaux de règles de nature procédurale (voir, parmi d'autres, *Miragall Escolano et autres c. Espagne*, n°s 38366/97 et 9 autres, § 33, CEDH 2000-I) ou de règles de droit international général (*Waite et Kennedy c. Allemagne* [GC], n° 26083/94, § 54, CEDH 1999-I, *Korbely c. Hongrie* [GC], n° 9174/02, § 72, CEDH 2008, et *Molla Sali*, précité, § 149).

56. La Cour relève que la présente espèce se distingue des affaires précitées dans lesquelles elle a examiné l'accès à un tribunal sur le terrain de l'immunité des États en ce qu'elle soulève pour la première fois la question de l'immunité du Saint-Siège. La décision qui fait grief figure dans l'arrêt du 25 février 2016 par lequel la cour d'appel de Gand s'est déclarée sans juridiction pour juger de l'action en responsabilité civile introduite par les requérants contre le Saint-Siège notamment en raison de l'immunité de juridiction dont il jouit. Pour parvenir à cette conclusion, la cour d'appel a constaté que le Saint-Siège se voyait reconnaître sur la scène internationale les attributs communs d'un souverain étranger disposant des mêmes droits et obligations qu'un État (paragraphe 8 ci-dessus). Elle a notamment relevé que le Saint-Siège était partie à d'importants traités internationaux, qu'il avait signé des concordats avec d'autres souverainetés et qu'il entretenait des relations diplomatiques avec environ 185 États dans le monde. La cour d'appel s'est aussi appuyée sur la pratique belge pour constater que la Belgique, qui entretient avec le Saint-Siège des relations diplomatiques depuis 1832, le reconnaît comme un État.

57. La Cour n'aperçoit rien de déraisonnable ni d'arbitraire dans la motivation circonstanciée qui a mené la cour d'appel à cette conclusion. Elle rappelle en effet qu'elle a déjà elle-même caractérisé des accords conclus par le Saint-Siège avec des États tiers comme des traités internationaux (*Fernández Martínez c. Espagne* [GC], n° 56030/07, § 118, CEDH 2014 (extraits), et *Travaš c. Croatie*, n° 75581/13, § 79, 4 octobre 2016). Cela revient à reconnaître que le Saint-Siège a des caractéristiques comparables à ceux d'un État. La Cour estime que la cour d'appel pouvait déduire de ces caractéristiques que le Saint-Siège était un souverain étranger, avec les mêmes droits et obligations qu'un État.

58. La cour d'appel de Gand en a ensuite déduit que le Saint-Siège jouissait en principe de l'immunité juridictionnelle, consacrée par le droit coutumier international et codifiée dans l'article 5 de la Convention des Nations Unies sur les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens et l'article 15 de la Convention européenne sur l'immunité des États. Le Gouvernement ne conteste pas que les requérants ont subi de ce fait une limitation de leur droit d'accès à un tribunal.

59. La Cour rappelle que l'octroi de l'immunité ne doit pas être considéré comme un tempérament à un droit matériel, mais comme un obstacle procédural à la compétence des cours et tribunaux nationaux pour

statuer sur ce droit (voir, *mutatis mutandis*, *McElhinney*, précité, § 25, *Al-Adsani*, précité, § 48, et *Fogarty*, précité, § 26). Dans les cas où, comme en l'espèce, l'application du principe de l'immunité juridictionnelle de l'État entrave l'exercice du droit d'accès à un tribunal, la Cour doit rechercher si les circonstances de la cause justifiaient cette entrave (*Cudak*, précité, § 59, et *Sabeh El Leil*, précité, § 51).

60. Appliquant les principes généraux rappelés ci-dessus, la Cour doit d'abord rechercher si la limitation poursuivait un but légitime. Elle rappelle à cet égard que l'immunité des États est un concept de droit international, issu du principe *par in parem non habet imperium*, en vertu duquel un État ne peut être soumis à la juridiction d'un autre État (*McElhinney*, précité, § 35, *Al-Adsani*, précité, § 54, *Fogarty*, précité, § 34, *Cudak*, précité, § 60, *Sabeh El Leil*, précité, § 52, et *Jones et autres*, précité, § 188). La Cour a admis que l'octroi de l'immunité d'État dans une procédure civile poursuivait le but légitime d'observer le droit international afin de favoriser la courtoisie et les bonnes relations entre États par le respect de la souveraineté d'un autre État (*McElhinney*, précité, § 35, *Al-Adsani*, précité, § 54, *Fogarty*, précité, § 34, *Cudak*, précité, § 60, *Sabeh El Leil*, précité, § 52, et *Jones et autres*, précité, § 188).

61. En ce qui concerne le caractère proportionné de la limitation subie par les requérants de leur droit d'accès à un tribunal, « la nécessité d'interpréter la Convention de la manière la plus harmonieuse possible avec les autres règles du droit international, dont elle fait partie intégrante, y compris celles régissant l'octroi de l'immunité aux États, a conduit la Cour à conclure que des mesures prises par un État qui reflètent des principes de droit international généralement reconnus en matière d'immunité des États ne sauraient en principe passer pour imposer une restriction disproportionnée au droit d'accès à un tribunal tel que garanti par l'article 6 § 1. Elle a expliqué que, de même que le droit d'accès à un tribunal est inhérent à la garantie d'un procès équitable accordée par cet article, de même certaines restrictions à l'accès doivent être tenues pour lui être inhérentes ; on en trouve un exemple dans les limitations généralement admises par la communauté des nations comme relevant du principe de l'immunité des États » (*Jones et autres*, précité, § 189 ; dans le même sens, notamment, *McElhinney*, précité, §§ 36-37, *Al-Adsani*, précité, §§ 55-56, *Fogarty*, précité, §§ 35-36, *Kalogeropoulou et autres c. Grèce et Allemagne* (déc.), n° 59021/00, CEDH 2002-X, *Cudak*, précité, §§ 56-57, et *Sabeh El Leil*, précité, §§ 48-49).

62. Les requérants reprochent à la cour d'appel de Gand d'avoir qualifié les actes et omissions litigieux invoqués comme fondement de leur action en responsabilité d'actes de puissance publique (*acta jure imperii*), et d'avoir appliqué à ce titre l'immunité de juridiction *ratione materiae*. Ils insistent sur le fait que la politique du Saint-Siège qu'ils ont mis en cause était destinée à fournir un soutien à la seule Église catholique, une organisation

religieuse, et non à préserver les intérêts de l'entité publique qu'est la Cité du Vatican. Ils allèguent en outre que les faits sous-jacents à leurs actions tombaient sous l'application de l'article 3 de la Convention. Le Gouvernement soutient que c'est à bon droit que la cour d'appel s'est attachée à la nature des actes et non à leur finalité (la protection des intérêts de l'Église catholique). Il n'y a pas davantage de raison, selon le Gouvernement, de remettre en cause la motivation de la cour d'appel quand elle conclut à l'absence d'exception à l'immunité d'État dans les procédures civiles en cas d'allégations de torture.

63. La Cour constate qu'aux termes d'une analyse des principes de droit international public, du droit canon et de la pratique belge, la cour d'appel a estimé que les fautes et omissions reprochées, directement ou indirectement au Saint-Siège se situaient dans l'exercice de pouvoirs administratifs et de l'autorité publique, et qu'elles concernaient donc des « *acta iure imperii* ». La cour d'appel en a conclu que l'immunité de juridiction s'appliquait *ratione materiae* à l'ensemble de ces actes et omissions. La Cour constate que l'approche de la cour d'appel correspond à la pratique internationale en la matière. En effet, selon la Cour internationale de justice, l'immunité de juridiction *ratione materiae* s'applique dans le cas d'actes *jure imperii* (*Allemagne c. Italie ; Grèce (intervenant)*) du 3 février 2012, Recueil 2012, § 61). En outre, la cour d'appel a répondu à tous les arguments invoqués devant elle par les requérants pour contester, dans son principe, l'octroi de l'immunité de juridiction au Saint-Siège. La Cour ne relève rien d'arbitraire ni de déraisonnable dans l'interprétation donnée par la cour d'appel aux principes de droit applicables ni dans la manière dont elle les appliqués au cas d'espèce, compte tenu des causes de l'action engagée par les requérants.

64. Dans la mesure où les requérants allèguent que l'immunité de juridiction des États ne peut être maintenue dans des cas où sont en jeu des traitements inhumains ou dégradants, la Cour rappelle qu'elle a déjà examiné à plusieurs reprises des arguments similaires. Elle a toutefois conclu chaque fois que dans l'état du droit international, il n'était pas permis de dire que les États ne jouissaient plus de l'immunité juridictionnelle dans des affaires se rapportant à des violations graves du droit des droits de l'homme ou du droit international humanitaire, ou à des violations d'une règle de *jus cogens*. Elle a conclu dans ce sens au sujet des actes allégués de torture (*Al-Adsani*, précité, §§ 57-66, et *Jones et autres*, précité, §§ 196-198), de crimes contre l'humanité (*Kalogeropoulou et autres*, décision précitée), et de génocide (*Stichting Mothers of Srebrenica et autres c. Pays-Bas* (déc.), n° 65542/12, §§ 156-160, 11 juin 2013, cette dernière décision concernant certes l'immunité juridictionnelle d'une organisation internationale, à savoir les Nations Unies). Dans l'affaire *Jones et autres*, la Cour s'est référée à l'arrêt de la Cour internationale de justice dans l'affaire *Allemagne c. Italie*, qui avait « clairement » établi qu'au mois de février 2012 « aucune exception tirée du *jus cogens* à l'immunité de

l'État ne s'était encore cristallisée » (*Jones et autres*, précité, § 198, se référant à *Immunités juridictionnelles de l'État (Allemagne c. Italie ; Grèce (intervenant))*, précité, §§ 81-97). Alors que dans ce domaine un développement du droit international coutumier ou conventionnel dans le futur n'est pas exclu (voir, *mutatis mutandis*, *Kalogeropoulou et autres*, décision précitée, *Manoilescu et Dobrescu c. Roumanie et Russie* (déc.), n° 60861/00, § 81, CEDH 2005-VI, *Grosz c. France* (déc.), n° 14717/06, 16 juin 2009, et *Jones et autres*, précité, § 215), les requérants n'ont pas apporté des éléments permettant de conclure que l'état du droit international ait développé depuis 2012 à un point tel que les constats de la Cour dans les affaires précitées ne seraient plus valables.

65. En tout état de cause, ce que les requérants reprochent au Saint-Siège, ce ne sont pas des actes de torture mais une omission de prendre des mesures pour prévenir ou réparer des actes constituant des traitements qu'ils caractérisent comme des traitements inhumains. La Cour estime qu'il faudrait un pas additionnel pour conclure que l'immunité juridictionnelle des États ne s'applique plus à de telles omissions. Or, elle ne voit pas de développements dans la pratique des États qui permettent, à l'heure actuelle, de considérer que ce pas a été franchi.

66. La Cour relève ensuite que la question de savoir si l'affaire pouvait tomber sous le coup d'une des exceptions à l'application de l'immunité juridictionnelle des États consacrées par la Convention européenne sur l'immunité des États et la Convention des Nations Unies sur les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens, précitées, a également été discutée devant la cour d'appel de Gand.

67. La Cour rappelle qu'elle a tenu compte de l'existence de telles exceptions en examinant si le droit d'accès à un tribunal avait été respecté (voir, par exemple, *Cudak*, précité, §§ 65 et 69-75, *Guadagnino c. Italie et France*, n° 2555/03, §§ 69-74, 18 janvier 2011, *Sabeh El Leil*, précité, §§ 53 et 55-68, *Oleynikov c. Russie*, n° 36703/04, §§ 61 et 62-73, 14 mars 2013, *Wallishauser c. Autriche (n° 2)*, n° 14497/06, §§ 65 et 68-73, 20 juin 2013, *Radunović et autres c. Monténégro*, n°s 45197/13 et 2 autres, §§ 68 et 70-82, 25 octobre 2016, et *Naku c. Lituanie et Suède*, n° 26126/07, §§ 89-96, 8 novembre 2016).

68. En l'espèce, l'exception au principe de l'immunité juridictionnelle des États évoquée par les requérants devant la cour d'appel était celle s'appliquant aux procédures se rapportant à une « action en réparation pécuniaire en cas de décès ou d'atteinte à l'intégrité physique d'une personne, ou en cas de dommage ou de perte d'un bien corporel » (article 12 de la Convention des Nations Unies sur les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens; dans le même sens, l'article 15 de la Convention européenne sur l'immunité des États). Cette exception ne s'applique toutefois que si l'acte ou l'omission prétendument attribuable à l'État étranger « se sont produits, en totalité ou en partie, sur le territoire de [l'État

du for] et si l’auteur de l’acte ou de l’omission était présent sur ce territoire au moment de l’acte ou de l’omission » (article 12 précité).

69. La cour d’appel a rejeté l’applicabilité de cette exception au motif notamment que les fautes reprochées aux évêques belges ne pouvaient être attribuées au Saint-Siège, le Pape n’étant pas le commettant des évêques ; qu’en ce qui concerne les fautes reprochées directement au Saint-Siège, celles-ci n’avaient pas été commises sur le territoire belge mais à Rome ; et que ni le Pape ni le Saint-Siège n’étaient présents sur le territoire belge quand les fautes reprochées aux dirigeants de l’Église en Belgique auraient été commises. Il n’appartient pas à la Cour de substituer son appréciation à celle des juridictions nationales, leur appréciation sur ce point n’étant pas arbitraire ou manifestement déraisonnable.

70. Les requérants soutiennent enfin que l’immunité de juridiction du Saint-Siège a pour effet que les victimes d’abus sexuels dans l’Église catholique sont totalement privées d’accès à la justice. Selon eux, il n’y a pas de possibilité d’obtenir réparation du Saint-Siège devant une instance de la Cité du Vatican.

71. La Cour rappelle à cet égard que la compatibilité de l’octroi de l’immunité de juridiction à un État avec l’article 6 § 1 de la Convention ne dépend pas de l’existence d’alternatives raisonnables pour la résolution du litige (*Ndayegamiye-Mporamazina c. Suisse*, n° 16874/12, § 64, 5 février 2019, avec référence à *Immunités juridictionnelles de l’État (Allemagne c. Italie ; Grèce (intervenante))*, précité, § 101). Toutefois, elle a également conscience du fait que les intérêts en jeu pour les requérants sont très sérieux et concernent de façon sous-jacente des agissements graves d’abus sexuel relevant de l’article 3 de la Convention (voir, *mutatis mutandis*, *O’Keeffe c. Irlande* [GC], n° 35810/09, §§ 144-146, CEDH 2014 (extraits)) et que l’existence d’une alternative est pour le moins souhaitable. Or, à cet égard et à titre surabondant, la Cour note que les requérants ne se sont pas trouvés dans une situation d’absence de tout recours.

72. Les parties ont développé dans leurs observations des thèses opposées sur l’efficacité des autres voies de recours dont les requérants ont disposé pour protéger leurs droits garantis par la Convention, en particulier la plainte avec constitution de partie civile déposée par les requérants à propos de délits sexuels et d’abstention coupable (paragraphe 16 ci-dessus). La Cour note que cette plainte, déposée en 2010, est toujours au stade de l’instruction. Elle n’a, au stade actuel de la procédure, pas pu conduire à une réparation du dommage prétendument souffert par les requérants à cause d’omissions « structurelles » au sein de l’Église catholique.

73. La Cour relève en outre que la procédure introduite par les requérants devant le tribunal de première instance de Gand n’était pas seulement dirigée contre le Saint-Siège, mais également contre des responsables de l’Église catholique de Belgique que les requérants avaient identifiés (paragraphe 4 ci-dessus).

74. Or, force est de constater que si la demande des requérants sur ce dernier terrain n'a pas prospéré, ce n'est pas en raison de l'octroi de l'immunité de juridiction au Saint-Siège, mais du manquement par les requérants à des règles procédurales fixées par le code judiciaire et à des règles matérielles concernant la responsabilité civile dans la citation des autres défendeurs (paragraphe 12-14 ci-dessus). De plus, à supposer que leur action eût été recevable de ce point de vue, la Cour n'aperçoit pas pour quelle raison les juridictions belges n'auraient pas pu examiner le bien-fondé de la demande des requérants, dans la mesure où elle était dirigée contre des responsables de l'Église catholique belge. Il apparaît donc à la Cour que l'échec total de l'action des requérants résulte en réalité de choix procéduraux qu'ils n'ont pas fait évoluer en cours d'instance pour préciser et individualiser les faits à l'appui de leurs actions.

75. Eu égard à l'ensemble des éléments qui précèdent, la Cour estime que le rejet par les tribunaux belges de leur juridiction pour connaître de l'action en responsabilité civile introduite par les requérants contre le Saint-Siège ne s'est pas écarté des principes de droit international généralement reconnus en matière d'immunité des États et que l'on ne saurait dès lors considérer la restriction au droit d'accès à un tribunal comme disproportionnée par rapport aux buts légitimes poursuivis.

76. Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention à cet égard.

PAR CES MOTIFS, LA COUR,

1. *Déclare*, à l'unanimité, le grief concernant l'article 6 § 1 (accès à un tribunal) recevable et le surplus de la requête irrecevable ;
2. *Dit*, par six voix contre une, qu'il n'y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 12 octobre 2021, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

{signature_p_2}

Milan Blaško
Greffier

Georgios A. Serghides
Président

ARRÊT J.C. ET AUTRES c. BELGIQUE

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion séparée du juge Pavli.

G.A.S.
M.B.

DISSENTING OPINION OF JUDGE PAVLI

1. This is a troubling case brought by applicants who claim to have been sexually abused as children by Catholic priests in Belgium. In seeking redress before the domestic courts, the applicants raised three claims that were based on various theories of personal liability of the Pope, the Belgian bishops and the superiors of religious orders, under Article 1382 of the Belgian Civil Code (see paragraph 4 of the judgment). In addition, the applicants raised one claim against the Holy See based on a theory of vicarious liability under Article 1384 of the Civil Code. Under this head, the applicants argued that the Holy See was liable as a principal with respect to the actions and omissions of those bishops and superiors and that it could therefore be found indirectly liable for the torts allegedly committed by them (*ibid.*). All claims were dismissed in the domestic proceedings.

2. It is in relation to the national courts' dismissal of this final cause of action that I must respectfully disagree with the majority. My dissent here stems from the lack of proper reasoning and certain questionable interpretations of international law in the domestic courts' responses to the applicants' arguments, particularly *vis-à-vis* the applicants' claims regarding the territorial tort exception to State immunity. Domestic courts have an obligation to adequately set out the factual and legal reasons for their decision. In my view, the Belgian courts failed to do so in relation to the claim of vicarious liability, and I would therefore have found a violation of Article 6 of the Convention in this case.

3. It is well established in our case-law that the Court should not substitute its own assessment for that of the domestic courts. Rather, the Court's sole duty is to ensure the observance of the engagements undertaken by the Contracting Parties to the Convention. The Court must therefore respect the autonomy of those legal systems and must not generally deal with errors of fact or law allegedly committed by a national court. If it were otherwise, the Court would be acting as a court of third or fourth instance in disregard of the limits imposed on its action (see *Lupeni Greek Catholic Parish and Others v. Romania* [GC], no. 76943/11, § 190, 29 November 2016; *Avotiņš v. Latvia* [GC], no. 17502/07, § 99, 23 May 2016; and *García Ruiz v. Spain* [GC], no. 30544/96, § 28, ECHR 1999-I).

4. However, the Court may be called upon to consider the decisions of national courts in so far as any shortcomings therein infringe rights and freedoms protected by the Convention, including the right of access to a court. The Court may, and should, consider whether the domestic courts adequately stated the reasons on which their decisions were based, including as to whether they provided a specific and express reply to those submissions by parties that are decisive for the outcome of the proceedings in question (see *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal* [GC], nos. 55391/13 and 2 others, § 185, 6 November 2018). The Court may also

call into question the findings of the domestic authorities on alleged errors of law if such findings are “arbitrary or manifestly unreasonable” (see *Naït-Liman v. Switzerland* [GC], no. 51357/07, § 116, 15 March 2018). The Court’s role is to ascertain whether the effects of such interpretations are compatible with the Convention, regarding both provisions of domestic law and provisions of general international law or international agreements (see *Markovic and Others v. Italy* [GC], no. 1398/03, §§ 107-108, ECHR 2006 XIV; *Prince Hans-Adam II of Liechtenstein v. Germany* [GC], no. 42527/98, §§ 49-50, ECHR 2001 VIII; and *Waite and Kennedy v. Germany* [GC], no. 26083/94, § 54, ECHR 1999-I).

5. In the light of these general principles of review, I consider that there are three key areas in which the Belgian courts failed to adequately address the arguments set forth by the applicants, all concerning the application of the territorial tort exception to State immunity.

1. The domestic courts’ conclusion regarding the iure imperii carve-out from the territorial tort exception to State immunity

6. The territorial tort exception to State immunity is codified in Article 12 of the 2004 United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property (the 2004 Convention)¹. The Court has indicated that the 2004 Convention reflects customary international law and applies even to States that have not ratified it, provided that the State has not opposed it either (see, among other authorities, *Oleynikov v. Russia*, no. 36703/04, § 66, 14 March 2013).

7. The Belgian courts did not dispute the general applicability of the principles and rules of the 2004 Convention to the Holy See. However, they concluded that there was a supposed *iure imperii* carve-out from the territorial tort exception that precluded its application in the present case. Addressing the issue in a single sentence, the Ghent Court of Appeal summarily stated that “the ‘territorial unlawful act exception’ ... ha[d] by no means acquired the status of international customary law, at least not in relation to *acta iure imperii*” (section 3.10). In support of this assertion, the Court of Appeal cited three cases, without further analysis: *McElhinney v. Ireland* [GC], no. 31253/96, ECHR 2001 XI (extracts); *Jones and Others v. the United Kingdom*, nos. 34356/06 and 40528/06, ECHR 2014; and the International Court of Justice judgment in *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening)*, judgment of 3 February 2012).

¹ The full text of Article 12 reads: “Unless otherwise agreed between the States concerned, a State cannot invoke immunity from jurisdiction before a court of another State which is otherwise competent in a proceeding which relates to pecuniary compensation for death or injury to the person, or damage to or loss of tangible property, caused by an act or omission which is alleged to be attributable to the State, if the act or omission occurred in whole or in part in the territory of that other State and if the author of the act or omission was present in that territory at the time of the act or omission.”

8. This seems a rather facile conclusion, considering that the three cases cited by the national court can be reasonably differentiated from the applicants' claims against the Holy See. Both *McElhinney* and *Jurisdictional Immunities* concerned the actions of military personnel or otherwise implicated armed conflict². There is a consensus in the literature that, under such circumstances, the territorial tort immunity exception does not apply³. However, in the instant case, the Holy See and Belgium were not engaged in armed conflict, and the perpetrators of the alleged crimes were not military personnel.

9. Similarly, the judgment in *Jones* can be distinguished on the basis that that case concerned torture allegedly perpetrated outside the jurisdiction of the forum State, whereas the crimes complained of here allegedly took place within Belgian territory. In *Jones*, the domestic courts had dismissed the applicant's civil claim against the Kingdom of Saudi Arabia on the basis of a municipal law that granted immunity to States unless the damage was caused within the United Kingdom (see *Jones and Others*, cited above, § 191; see also *Al-Adsani v. the United Kingdom* [GC], no. 35763/97, § 66, 21 November 2001, where the Court found that it had not been established that there was acceptance in international law of the proposition that States were not entitled to immunity in respect of civil claims for damages concerning alleged torture *committed outside the forum State*; and the finding that Mr Jones's claim was "identical in material facts" to the complaint made in *Al-Adsani* (see *Jones and Others*, cited above, § 196)). Therefore, the decisive question in *Jones* was whether a *jus cogens* exception to State immunity – as an alternative exception based on the *nature* of the injury, rather than and irrespective of its location – had emerged at the material time with respect to torture committed outside the territory of the forum State. As a result, I can find nothing in *Jones* to support the finding of the Belgian courts that the Holy See enjoyed immunity in relation to injuries that allegedly occurred within Belgium.

10. In the same vein, the national courts appear to have ignored significant evidence that Article 12 of the 2004 Convention covers acts *iure imperii* in addition to acts *iure gestionis*. The International Law Commission (ILC)'s commentary on the Convention⁴ notes as follows:

² In *McElhinney*, the applicant lodged an action in the Irish High Court against an individual soldier and the British Secretary of State for Northern Ireland (see *McElhinney*, cited above, § 10). The *Jurisdictional Immunities* case arose after Italy allowed individuals to file civil claims against Germany on the basis of violations of international humanitarian law by the German Reich during World War II (see ICJ, *Jurisdictional Immunities of the State*, cited above, §§ 27-29).

³ See, for example, Hazel Fox and Philippa Webb, *The Law of State Immunity*, p. 464 (Third Edition, Oxford International Law Library, 2013).

⁴ ILC commentary, draft art. 12, para. 8, https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/4_1_1991.pdf.

“The basis for the assumption and exercise of jurisdiction in cases covered by this exception is territoriality. The *locus delicti commissi* offers a substantial territorial connection regardless of the motivation of the act or omission, whether intentional or even malicious, or whether accidental, negligent, inadvertent, reckless or careless, and indeed irrespective of the nature of the activities involved, whether *jure imperi* or *jure gestionis* ...”

The domestic courts also overlooked more recent analysis by international law scholars on the same topic⁵, as well as comparisons to other similar international law instruments⁶.

11. In all, the national courts’ examination of this issue was unjustifiably cursory, particularly given the complex questions of international law raised and the importance of these arguments for the applicants. The legal reasoning presented here does not meet the minimum level of exposition required by Article 6 of the Convention (see *Ramos Nunes de Carvalho e Sá*, cited above, § 185).

2. *The domestic courts’ consideration of the alleged principal/agent relationship between the Holy See and the bishops*

12. In order to address the issue of the Holy See’s liability in the light of Article 12 of the 2004 Convention, the domestic courts should have followed a two-step approach: first, they should have determined the meaning of the phrase “attributable to the State” in this context; and second, they should have examined whether the actions of the Belgian bishops could be “attributed” to the Holy See under the various possible interpretations of that phrase.

13. The Belgian courts, like the majority in the Chamber (see paragraphs 68-69 of the judgment), appear to presume that the term “attributable to the State” as used in Article 12 of the 2004 Convention mandatorily carries a traditional public international law (PIL) meaning. However, this may not have been an appropriate assumption. Indeed, an analysis of the drafting history of Article 12 indicates that the term may have been meant to reference the traditional tort law concept of vicarious liability as understood in municipal law⁷, an alternative that the domestic

⁵ See, e.g., Joanne Foakes and Roger O’Keefe, Article 12, in *The United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property*, pp. 218-219 (Roger O’Keefe & Christian J. Tams (eds), Oxford University Press 2013); Hazel Fox and Philippa Webb, *The Law of State Immunity*, page 464 (Third Edition, Oxford International Law Library, 2013); and *State Practice Regarding State Immunities*, p. 101 (Council of Europe, Gerald Hafner, Marcelo G. Kohen & Susan Breau (eds), Martinus Nijhoff Publishers 2006).

⁶ *The European Convention on State Immunity* (1972), Art. 11; *The Basel Resolution on State Immunity of the Institut de Droit International* (1991); *The ILA Draft Convention on State Immunity* (1994); see also Hafner, Kohen and Breau, cited above (n. 1), pp. 98-100.

courts do not appear to have expressly considered. The issue here is not the fact that the Belgian courts applied a PIL understanding to the phrase in question – an option that was arguably also open to them. Rather, the problem in terms of Article 6 is that the national courts did not explain *why* they chose this approach and why it was the appropriate one, particularly as compared to other viable interpretations that might have produced an outcome favourable to the applicants.

14. Furthermore, whatever the approach chosen in rejecting the applicants’ claims under Article 1384 of the Civil Code, the domestic courts still had to respond to their argument that the actions of the bishops could be attributed to the Holy See as seen through either a PIL lens or municipal notions of vicarious liability. It is undisputed by the parties that the Pope has significant authority over bishops and other senior Catholic clergy, including the authority to appoint and remove such individuals. More specifically, the applicants submitted evidence purportedly showing that the Holy See had sent a letter to all Catholic bishops worldwide in 1962 that mandated a “code of silence” regarding cases of sexual abuse within the Church, on pain of excommunication⁸; and that this direction on handling cases internally, without notifying law enforcement or other civilian authorities, was reaffirmed in a letter sent by the Holy See in 2001⁹. Pope Francis himself has in recent years acknowledged a “culture of abuse and cover-up” within the Catholic Church¹⁰.

15. None of these arguments by the applicants were addressed by the Belgian courts. They appear to have accepted wholesale the contention of the Holy See’s expert that – despite the Pope’s apical position within the Catholic Church hierarchy and the indications of specific directions issued by the Holy See to Belgian bishops on the matter, subject to very serious sanctions – there was no principal/agent relationship between the Holy See and the bishops¹¹. Thus the Ghent Court of Appeal emphasised that “[t]he diocesan bishop [was] the local legislator and, as the head of the local Church, ha[d] his own decision-making power in respect of considering, dealing with and punishing ecclesiastical offences committed within his diocese”, and concluded that “the actions of the diocesan bishops [could]

⁷ Joanne Foakes and Roger O’Keefe, Article 12, in *The United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property*, at pp. 209 and 220, fn. 70 (Roger O’Keefe & Christian J. Tams, eds., Oxford University Press 2013).

⁸ 1962 Letter from the Holy Office, <http://image.guardian.co.uk/sys-files/Observer/documents/2003/08/16/Criminales.pdf>.

⁹ 2001 Letter from the Congregation on the Doctrine of the Faith, <https://www.bishop-accountability.org/resources/resource-files/churchdocs/SacramentorumAndNormaeEnglish.htm>.

¹⁰ Nicole Winfield and Eva Vergara, *Never Again: Pope Denounces “Culture of Abuse, Cover-Up”*, AP News, 31 May 2018.

¹¹ See Ghent Court of Appeal, p. 29, citing a memorandum from canon-law expert Jean-Pierre Schouppe.

not be attributed to the Pope as a ‘principal’¹². This was, however, an abstraction that was disconnected from the circumstances of the case and the applicants’ specific claims. By contrast, there is no mention in the domestic judgments of the arguments to the contrary made by the applicants’ expert witness.

16. At the very least, the national courts’ summary approach stands at odds with the requirement under Article 6 that the applicants be given a sufficiently “specific and express reply” (see *Ramos Nunes de Carvalho e Sá*, cited above, § 185). In the face of what appears to be important evidence that was ignored or not addressed, such a decision may also border on the arbitrary and unreasonable (see *Naït-Liman v. Switzerland*, cited above, § 116).

3. *The domestic courts’ conclusions regarding the “territorial” requirement of the territorial tort exception*

17. Finally, in the event that an agent-principal relationship and the possibility of vicarious liability could not be ruled out, had the issue been properly considered, the question would remain whether the other conditions for the applicability of the territorial exception were met. As the ILC noted in its commentary on Article 12, a cause of action under the territorial exception must relate to the occurrence or infliction of physical damage occurring in the forum State¹³. The harm invoked in the instant case – namely the abuse of hundreds of children over the span of multiple decades, allegedly facilitated by the Holy See’s failure to intervene and various cover-up efforts – had occurred on Belgian territory¹⁴. There is therefore a compelling argument that this requirement was met, an argument that the national courts, having ruled out any vicarious liability under Article 1384 of the Civil Code, did not address in any meaningful way.

18. Furthermore, according to the ILC commentary, the reference in Article 12 to the “author” of the act or omission is to the individual representative of the State who actually does or does not do the relevant thing, as distinct from “the State itself as a legal person”¹⁵. Under this

¹² Ibid.

¹³ ILC commentary, draft art. 12, para. 9, https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/4_1_1991.pdf

¹⁴ Notably, whether this failure to intervene was intentional or merely negligent is irrelevant for the purposes of Article 12 (ibid., para. 3). Article 12 is designed to provide relief for individuals who suffer, among other things, personal injury or death caused by an act or omission either intentionally caused by, or due to the negligence of, a foreign State (ibid.).

¹⁵ Also potentially relevant is the ILC’s commentary on the reason the drafters inserted this second condition: it was meant to “ensure the exclusion from the application of this article of cases of transboundary injuries or trans-frontier torts or damage, such as export of explosives, fireworks or dangerous substances which could explode or cause damage through negligence, inadvertence or accident” (ibid., para. 7). This requirement also

analysis, the Holy See's hierarchy did not need to be present in Belgium for this requirement to be fulfilled. It was sufficient for "agents" of that State, or individuals whose acts or omissions could be "attributed" to that entity as a matter of vicarious liability under Belgian law, to be present in and to operate on Belgian territory. The domestic courts should have considered the key question whether the individuals on Belgian soil – the bishops and priests who committed the abuse and who allegedly followed orders issued directly from the Holy See on the handling of such abuse – could trigger the Holy See's tort liability under the circumstances.

19. In conclusion, under Article 6 of the Convention, domestic courts have an obligation to adequately set out the factual and legal reasons for their decisions. In the case before us, the Belgian courts dismissed the applicants' arguments, in my view, in an exceedingly summary fashion. The assertion that the territorial tort exception does not apply to acts *iure imperii* is a dubious conclusion at best; the national courts failed to clearly explain the legal framework they followed in determining whether the actions of the Belgian bishops could be attributed to the Holy See; and in finding that there was, in fact, no vicarious liability of the Holy See they adopted rather formalistic and abstract reasoning, failing to respond to the applicants' serious allegations of direct and significant Holy See involvement in the handling of sexual abuse by priests within the Belgian Church. Finally, having ruled out the possibility of vicarious liability under Article 1384 of the Civil Code, the domestic courts did not seek to establish whether the two territorial requirements of the territorial tort exception were met.

20. The applicants were entitled to have their arguments duly examined by the courts – a right that they were denied in this case. I am therefore unable to conclude that the restriction of the applicants' right of access to a court was proportionate to any legitimate aims pursued or otherwise in compliance with Article 6 § 1 of the Convention.

excludes "cases of shooting or firing across a boundary or of spill-over across the border of shelling as a result of an armed conflict" (ibid.).