



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

AFFAIRE AHMED ET AUTRES c. ROYAUME-UNI

(65/1997/849/1056)

ARRÊT

STRASBOURG

2 septembre 1998

Cet arrêt peut subir des retouches de forme avant la parution de sa version définitive dans le *Recueil des arrêts et décisions* 1998, édité par Carl Heymanns Verlag KG (Luxemburger Straße 449, D-50939 Cologne) qui se charge aussi de le diffuser, en collaboration, pour certains pays, avec les agents de vente dont la liste figure au verso.

Liste des agents de vente

Belgique : Etablissements Emile Bruylant (rue de la Régence 67,
B-1000 Bruxelles)

Luxembourg : Librairie Promoculture (14, rue Duchscher
(place de Paris), B.P. 1142, L-1011 Luxembourg-Gare)

Pays-Bas : B.V. Juridische Boekhandel & Antiquariaat
A. Jongbloed & Zoon (Noordeinde 39, NL-2514 GC La Haye)

SOMMAIRE¹

Arrêt rendu par une chambre

Royaume-Uni – restrictions à la participation de hauts fonctionnaires de l'administration locale à certaines formes d'activités politiques (règlement de 1990 sur les restrictions imposées aux agents des collectivités locales en matière politique)

I. ARTICLE 10 DE LA CONVENTION

A. Existence d'une ingérence

Non contesté que les requérants, fonctionnaires, puissent invoquer les garanties contenues à l'article 10 et qu'il y ait eu atteinte aux droits consacrés par cet article.

B. Justification de l'ingérence*1. « Prévue par la loi »*

Le règlement visait à fixer des règles juridiques restreignant la participation d'un nombre important de fonctionnaires locaux à certains types d'activités politiques susceptibles de compromettre leur impartialité – on ne saurait définir avec une précision absolue les comportements risquant de faire apparaître sujette à caution aux yeux des tiers l'impartialité d'un fonctionnaire – loisible à un fonctionnaire de solliciter un avis s'il lui est difficile de déterminer si un acte donné est ou non susceptible d'enfreindre le règlement – par ailleurs, la portée et l'application de dispositions réputées vagues doivent être considérées à la lumière des inconvénients que la loi de base a cherché à éviter.

2. But légitime

Les ingérences résultant de l'application du règlement aux requérants poursuivaient un but légitime : protéger les droits d'autrui – membres des assemblées locales et électeurs – à un régime politique véritablement démocratique au niveau local.

3. « Nécessaire dans une société démocratique »

Rappel des principes fondamentaux se dégageant des arrêts de la Cour relatifs à l'article 10.

Règlement adopté à la lumière des conclusions d'une enquête officielle sur l'influence de la participation de hauts fonctionnaires des collectivités locales à des activités politiques sur leur devoir d'impartialité politique – constat de cas particuliers d'abus de pouvoir commis par certains fonctionnaires locaux et possibilité d'abus accrus compte tenu du caractère toujours plus marqué de la lutte politique dans la gestion des affaires locales – la Cour estime que le règlement répond à un besoin social impérieux dûment identifié : renforcer la tradition de neutralité politique des hauts fonctionnaires – répondre à ce besoin en adoptant un règlement restreignant la participation de hauts fonctionnaires à certaines formes d'activités politiques pouvant mettre en question leur obligation d'impartialité politique relève tout à fait de la marge d'appréciation de l'Etat défendeur dans ce domaine.

1. Rédigé par le greffe, il ne lie pas la Cour.

Selon la Cour, les restrictions imposées aux requérants ne sauraient être contestées pour défaut de proportionnalité – le règlement ne s’applique qu’à des catégories soigneusement définies de hauts fonctionnaires qui, comme les requérants, assument des fonctions à l’égard desquelles l’obligation de neutralité politique à l’égard des membres de la collectivité locale et du public est d’une importance primordiale – les restrictions ne concernent que le discours ou l’écrit politique à caractère partisan ou les activités au sein de partis politiques qui seraient de nature à établir aux yeux du public un lien entre ces fonctionnaires et le programme d’un parti politique déterminé – le récent réexamen par le gouvernement de la nécessité des restrictions a montré que leur maintien en vigueur continuait de se justifier.

Conclusion : non-violation (six voix contre trois).

II. ARTICLE 11 DE LA CONVENTION

Le raisonnement de la Cour justifiant sa conclusion d’absence de violation de l’article 10 vaut également pour appuyer un constat de non-violation de l’article 11 : les restrictions aux activités des requérants au sein de partis politiques sont prévues par la loi, poursuivent un but légitime et constituent une réponse proportionnée à un besoin impérieux.

Conclusion : non-violation (six voix contre trois).

III. ARTICLE 3 DU PROTOCOLE N° 1

Le but du règlement est de garantir l’impartialité politique des fonctionnaires tels les requérants – but légitime aussi pour restreindre l’exercice par les requérants du droit de se présenter à des élections – absence d’atteinte à la substance même des droits garantis par cet article – par exemple, les restrictions ne s’appliquent qu’aussi longtemps que les requérants occupent des postes soumis à des restrictions sur le plan politique.

Conclusion : non-violation (unanimité).

RÉFÉRENCES À LA JURISPRUDENCE DE LA COUR

26.9.1995, Vogt c. Allemagne ; 30.1.1998, Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie

En l'affaire Ahmed et autres c. Royaume-Uni¹,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée, conformément à l'article 43 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention ») et aux clauses pertinentes de son règlement A², en une chambre composée des juges dont le nom suit :

MM. R. BERNHARDT, *président*,

L.-E. PETTITI,

A. SPIELMANN,

J. DE MEYER,

R. PEKKANEN

Sir John FREELAND,

MM. D. GOTCHEV,

P. KÜRIS,

P. VAN DIJK,

ainsi que de MM. H. PETZOLD, *greffier*, et P.J. MAHONEY, *greffier adjoint*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 27 avril, 25 mai et 28 juillet 1998,

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

PROCÉDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 9 juillet 1997, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 § 1 et 47 de la Convention. A son origine se trouve une requête (n° 22954/93) dirigée contre le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et dont quatre citoyens britanniques, M. Mobin Ahmed, M. Dennis Perrin, M. Ray Bentley et M. David John Brough, avaient saisi la Commission le 21 septembre 1993 en vertu de l'article 25.

Notes du greffier

1. L'affaire porte le n° 65/1997/849/1056. Les deux premiers chiffres en indiquent le rang dans l'année d'introduction, les deux derniers la place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et sur celle des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.

2. Le règlement A s'applique à toutes les affaires déférées à la Cour avant l'entrée en vigueur du Protocole n° 9 (1^{er} octobre 1994) et, depuis celle-ci, aux seules affaires concernant les Etats non liés par ledit Protocole. Il correspond au règlement entré en vigueur le 1^{er} janvier 1983 et amendé à plusieurs reprises depuis lors.

La demande de la Commission renvoie aux articles 44 et 48 ainsi qu'à la déclaration britannique reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (article 46). Elle a pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un manquement de l'Etat défendeur aux obligations découlant des articles 10 et 11 de la Convention et de l'article 3 du Protocole n° 1.

2. En réponse à l'invitation prévue à l'article 33 § 3 d) du règlement A, les requérants ont exprimé le désir de participer à l'instance et ont désigné leurs conseils (article 30).

3. La chambre à constituer comprenait de plein droit Sir John Freeland, juge élu de nationalité britannique (article 43 de la Convention), et M. R. Bernhardt, vice-président de la Cour (article 21 § 4 b) du règlement A). Le 27 août 1997, le président de la Cour, M. R. Ryssdal, a tiré au sort, en présence du greffier, le nom des sept autres membres, à savoir MM. R. Macdonald, C. Russo, A. Spielmann, J. De Meyer, D. Gotchev, P. Kūris et P. van Dijk (articles 43 *in fine* de la Convention et 21 § 5 du règlement A). Par la suite, MM. L.-E. Pettiti et R. Pekkanen ont remplacé MM. Macdonald et Russo, empêchés (article 22 § 1 du règlement A).

4. En sa qualité de président de la chambre (article 21 § 6 du règlement A), M. Bernhardt a consulté, par l'intermédiaire du greffier, l'agent du gouvernement britannique (« le Gouvernement »), l'avocat des requérants et le délégué de la Commission au sujet de l'organisation de la procédure (articles 37 § 1 et 38). Conformément aux ordonnances rendues en conséquence, le greffier a reçu le mémoire des requérants le 22 décembre 1997 puis celui du Gouvernement le 15 janvier 1998. Une annexe au mémoire des requérants exposant leurs prétentions au titre de l'article 50 de la Convention est parvenue au greffe le 22 janvier 1998. Une annexe amendée a été déposée au greffe le 27 avril 1998. Les réponses du Gouvernement auxdites prétentions sont parvenues au greffe les 21 avril et 18 mai 1998. Les requérants ont présenté leurs observations en réplique le 29 mai 1998.

5. Le 2 septembre 1997, le président de la chambre a accordé à Liberty, organisation non gouvernementale ayant son siège à Londres, l'autorisation de soumettre des observations écrites sur l'affaire (article 37 § 2 du règlement A). Reçues le 12 janvier 1998, les observations de Liberty ont été communiquées pour commentaires à l'agent du Gouvernement, au représentant des requérants et au délégué de la Commission. Aucun d'entre eux n'a formulé d'observations.

6. Ainsi qu'en avait décidé le président, les débats se sont déroulés en public le 22 avril 1998, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu auparavant une réunion préparatoire.

Ont comparu :

- *pour le Gouvernement*
 MM. C. WHOMERSLEY, du ministère des Affaires
 étrangères et du Commonwealth, *agent*,
 J. MORRIS *QC*, *Attorney-General*,
 J. EADIE, avocat, *conseils*,
 I. MACLEOD, du secrétariat juridique des *Law Officers*,
 P. ROWSELL, du ministère de l'Environnement,
 des Transports et des Régions,
 D. STEELE, du ministère de l'Environnement,
 des Transports et des Régions, *conseillers* ;
- *pour la Commission*
 M. N. BRATZA, *délégué* ;
- *pour les requérants*
 MM. J. GOUDIE *QC*,
 A. LYNCH, avocat, *conseils*,
 B. BANKS, *solicitor*.

La Cour a entendu M. Bratza, M. Goudie et M. Morris.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

A. Les requérants

7. Tous citoyens britanniques, MM. Mobin Ahmed, Dennis Perrin, Ray Bentley et David Brough sont nés en 1941, 1948, 1947 et 1932. Ils résident à Londres, Yelverton, Edgware et Exeter respectivement. A l'époque pertinente, ils occupaient tous des postes permanents auprès de différentes collectivités locales. Leurs statuts et fonctions précis se trouvent décrits à la section C ci-dessous.

Les doléances portées devant les organes de la Convention par les intéressés tirent leur origine de l'adoption et de la mise en œuvre de mesures législatives destinées à restreindre l'engagement de certaines catégories de fonctionnaires locaux, dont ils relèvent, dans la politique active. La genèse des mesures en cause ainsi que leur but et leur portée sont présentés à la

section B ci-dessous. Leur impact sur les requérants, tous considérés comme des titulaires de postes soumis à des restrictions sur le plan politique (*persons holding politically restricted posts*) au sens de la législation applicable, se trouve exposé à la section C ci-dessous.

B. L'adoption du règlement de 1990 sur les restrictions imposées aux agents des collectivités locales en matière politique

1. Le contexte politique de l'adoption du règlement

8. Eu égard à la politisation croissante des administrations locales et aux problèmes corrélatifs concernant les rapports entre les membres élus et les agents desdites collectivités, les ministres de l'Environnement, pour l'Ecosse et pour le pays de Galles, instituèrent, le 5 février 1985, une commission (« la commission Widdicombe ») qu'ils chargèrent de se pencher, notamment, sur les rôles respectifs des membres élus et des agents des collectivités locales, et de faire toute recommandation nécessaire pour renforcer le processus démocratique.

9. Le 9 mai 1986, après avoir recueilli des témoignages auprès de 138 collectivités locales et auprès de plus de 500 autres organisations et individus, la commission Widdicombe soumit son rapport. Elle y préconisait fermement le maintien de la tradition d'impartialité politique des agents des collectivités locales, eu égard, en particulier, aux rôles de gestionnaires, de conseillers et d'arbitres assumés par les hauts fonctionnaires locaux dans le fonctionnement quotidien des administrations locales. Dans son avant-propos au rapport final, le président de la commission écrivait :

« 6. Si la plupart des problèmes perçus par nous concernent l'ambiguïté des relations, nous avons noté des cas, certes peu nombreux, d'abus de pouvoir. »

D'après le président, l'augmentation récente de l'intensité de la lutte politique à l'échelon local se reflétait dans les rapports entre les membres élus des assemblées et les fonctionnaires, et la tendance à une politisation accrue risquait d'engendrer des problèmes si l'on ne recommandait pas l'adoption de règles propres à endiguer l'évolution. En ce qui concerne l'importance de l'impartialité des agents des collectivités locales, la commission Widdicombe concluait comme suit :

« 6.141. L'idée largement majoritaire qui se dégage des témoignages que nous avons recueillis est que (sous réserve de quelques rares exceptions, étroitement définies) les fonctionnaires doivent continuer à servir leur collectivité. (...) Nous avons constaté un consensus tout aussi large sur la nécessité de maintenir la tradition d'un corps permanent de fonctionnaires politiquement impartiaux, qui est celle de la fonction publique. (...) »

6.180. La fonction publique, au Royaume-Uni, est ancrée sur la tradition d'un corps permanent d'agents politiquement neutres, exerçant leurs fonctions avec le même dévouement quel que soit le parti au pouvoir. (...)

6.182. Les administrations locales au Royaume-Uni se sont toujours appuyées sur la même tradition de service public que l'administration centrale, mais il s'agit là seulement d'une question de convention et de pratique. (...)

6.186. La question de principe est dès lors très simple. Il doit continuer à y avoir un système de fonctionnaires permanents et politiquement neutres, nommés sur la base du mérite. La question que nous devons examiner est celle de savoir si l'établissement d'un nouvel ensemble de règles s'impose pour garantir ce principe et, dans l'affirmative, sur quel fondement. »

10. Pour garantir que les hauts fonctionnaires continuassent à exercer leurs fonctions d'une manière impartiale, tant du point de vue subjectif que du point de vue objectif, la commission Widdicombe recommandait, au paragraphe 6.217 de son rapport :

« a) la législation devrait être amendée de manière que les personnes qui occupent un poste de conseiller, qui sont candidates à l'élection à un tel poste ou qui en ont occupé un au cours de l'année précédente, ne puissent être employées par une autre collectivité au rang d'agent principal ou au-dessus ;

b) la Commission consultative du statut des agents des collectivités locales devrait faire en sorte que soit incorporée dans les contrats de travail des fonctionnaires à partir du grade d'agent principal une interdiction d'exercer des activités politiques qui mettrait obstacle, notamment, à ce que les intéressés :

- i. se portent candidats à un poste public électif et occupent pareil poste ;
- ii. occupent un poste dans un parti politique ;
- iii. s'expriment publiquement – oralement ou par écrit – à titre personnel d'une manière qui pourrait passer pour un engagement dans la politique partisane ;
- iv. fassent du démarchage électoral lors d'une élection ;

c) à défaut d'insertion dans les contrats de travail des restrictions visées sous le point b) ci-dessus, une législation produisant des effets analogues devrait être introduite. »

2. L'adoption du règlement

11. A la suite de la publication des recommandations de la commission Widdicombe, la Chambre des communes adopta, le 16 novembre 1989, la loi sur les collectivités locales et le logement (*Local Government and Housing Act* – « la loi »), qui habilitait le ministre de l'Environnement à édicter un règlement restreignant pour certaines catégories de fonctionnaires locaux la possibilité d'exercer des activités politiques. La loi entra en vigueur le 29 novembre 1989.

12. Le 4 avril 1990 fut adopté au titre de l'article 1 § 5 de ladite loi un règlement sur les restrictions imposées aux agents des collectivités locales en matière politique (*The Local Government Officers (Political Restrictions) Regulations* – « le règlement »). Déposé devant le Parlement le lendemain, il entra en vigueur le 1^{er} mai 1990. Il s'applique à l'ensemble des titulaires de postes soumis à des restrictions sur le plan politique, au sens de l'article 2 § 1 de la loi. Cette expression recouvre trois grandes catégories de fonctionnaires locaux : ceux titulaires des plus hauts postes dans les administrations locales (catégorie un), ceux dont la rémunération excède un montant bien défini et dont les postes sont inscrits sur une liste aux fins de l'application du règlement (catégorie deux), et ceux, enfin, dont la rémunération est inférieure au montant en question mais qui occupent eux aussi un poste inscrit sur une liste (catégorie trois). Le règlement fait obligation à toute collectivité locale d'établir une liste de postes relevant des deuxième et troisième catégories (article 2 § 2). Tout agent d'une collectivité locale relevant de la deuxième ou de la troisième catégorie peut demander à un arbitre (*adjudicator*) indépendant de rayer son poste de la liste de ceux auxquels le règlement s'applique (article 3).

Tous les fonctionnaires locaux qui relevaient desdites catégories à l'époque de l'entrée en vigueur du règlement étaient, en vertu de l'article 3 § 1 du règlement, réputés soumis aux mesures en question.

Une analyse plus détaillée du contenu de la loi et du règlement figure aux paragraphes 26 à 33 ci-dessous.

C. L'effet du règlement sur les requérants

I. M. Ahmed

13. Le premier requérant, M. Ahmed, travaillait comme *solicitor* pour le conseil de l'arrondissement londonien de Hackney. Bien que sa rémunération fût inférieure au plafond fixé à l'article 2 § 2 a) de la loi (paragraphes 12 ci-dessus et, spécialement, 30 ci-dessous), ce qui faisait de lui un fonctionnaire de la troisième catégorie, le conseil d'arrondissement, en application de l'article 2 § 2 c) de la loi, intégra son poste dans la liste de ceux soumis à des restrictions sur le plan politique, estimant que ce poste impliquait la fourniture régulière d'avis aux commissions du conseil d'arrondissement, notamment à la commission de contrôle des profits immobiliers, à la sous-commission de l'urbanisme et à la sous-commission de l'environnement (paragraphe 30 ci-dessous).

14. M. Ahmed fut choisi comme candidat du parti travailliste aux élections au conseil de l'arrondissement londonien d'Enfield en 1990, mais il se vit contraint de retirer sa candidature à cause du règlement. Le 7 mars 1990, il demanda que son poste fût rayé de la liste de ceux soumis à des restrictions sur le plan politique (paragraphes 12 ci-dessus et,

spécialement, 32 ci-dessous). Le conseil d'arrondissement confirma que M. Ahmed n'avait pas assisté à des réunions de commissions au cours des douze derniers mois, mais déclara qu'il aurait à l'avenir à conseiller les commissions, aux réunions desquelles il assisterait plus régulièrement. Aussi le conseil d'arrondissement refusa-t-il de délivrer une attestation aux termes de laquelle l'intéressé ne livrait pas régulièrement des avis. Le 30 mars 1990, l'*adjudicator* répondit au conseil d'arrondissement qu'en conséquence la demande de dérogation de M. Ahmed ne pouvait être accueillie.

2. M. Perrin

15. Avant de prendre sa retraite, M. Perrin, le deuxième requérant, était estimateur principal au conseil du comté de Devon et relevait à ce titre de la troisième catégorie. Il assurait la direction, la gestion et le développement du personnel du service de l'évaluation du domaine du conseil de comté. En sa qualité, il était régulièrement amené à fournir des conseils aux commissions de ce dernier, y compris des conseils stratégiques sur les questions clés de la gestion immobilière, et à communiquer avec les médias. Aussi son poste avait-il été inclus dans la liste de ceux soumis à des restrictions sur le plan politique établie par le conseil de comté en application de l'article 2 § 2 de la loi de 1989 (paragraphe 12 ci-dessus et, spécialement, 31 ci-dessous).

16. Le 19 février 1990, M. Perrin sollicite une dérogation aux règles litigieuses au motif que, s'il communiquait avec les médias et si le conseil de comté le consultait au cours de ses réunions, les avis qu'il fournissait consistaient en des « informations factuelles permettant d'évaluer les biens en vue de leur acquisition ou de leur vente, ou dans le cadre de leur gestion ». Sa demande de dérogation fut rejetée le 20 mars 1990. L'*adjudicator* écrivit :

« Je considère que les fonctions afférentes à votre poste relèvent de l'article 2 § 3 de la loi, dans la mesure où vous assistez régulièrement aux réunions des commissions de votre employeur pour y émettre des avis. Votre employeur déclare que ces avis ne vont pas jusqu'à constituer des « avis politiques », mais la loi elle-même n'opère aucune distinction entre les types d'avis. En conséquence, je ne puis vous accorder la dérogation sollicitée au titre de l'article 3 § 4 de la loi. »

17. A cause du règlement, M. Perrin dut renoncer à son poste de vice-président et de responsable immobilier du parti travailliste dans la circonscription d'Exeter. Il lui fallut par ailleurs s'abstenir de prêter aide et assistance aux candidats travaillistes aux élections municipales à Exeter, au nombre desquels figurait son épouse, qui fut candidate en mai 1990 et mai 1991. Il réduisit également ses activités syndicales.

3. *M. Bentley*

18. Le troisième requérant, M. Bentley, est urbaniste au conseil municipal de Plymouth. Il démissionna de son poste de président du parti travailliste pour la circonscription de Torridge et West Devon à cause du règlement. Du fait de celui-ci, il lui était par ailleurs interdit de faire du démarchage électoral au profit de son épouse, seule élue travailliste du conseil de l'arrondissement de West Devon, et de donner des interviews à la radio en sa qualité de président du service d'urgence de Plymouth, organe concerné par les politiques de santé.

19. Le *monitoring officer* du conseil municipal classa le poste de l'intéressé parmi ceux politiquement sensibles (postes de la première catégorie), soumis, en conséquence, à des restrictions sur le plan politique en application de l'article 2 § 3 de la loi (paragraphe 30 ci-dessous). Il invoqua les motifs suivants : M. Bentley était responsable de l'unité chargée de la politique du conseil municipal ; il était placé sous l'autorité directe du chef des agents du conseil municipal, était responsable de l'analyse et de la recherche en ce qui concerne les politiques à mener, représentait le conseil municipal dans un groupe de coordination sur les transports auquel participaient d'autres collectivités et organismes, et enfin, dans les douze mois précédant le 31 août 1990, il avait assisté à trois réunions de la sous-commission des finances de la commission « politiques et ressources » du conseil municipal et avait donné son avis sur quatre questions distinctes en matière de transport public. Le *monitoring officer* estima que le poste de M. Bentley entraînait également dans le champ d'application de l'article 2 § 7 a) et b) de la loi et qu'à ce titre il était de toute façon soumis aux restrictions litigieuses (paragraphe 28 ci-dessous).

20. M. Bentley sollicita une dérogation aux restrictions litigieuses. Le 19 novembre 1990, l'*adjudicator* déclara estimer que ses fonctions se limitaient à examiner les demandes de dérogation formées au titre de l'article 2 § 2 de la loi. Il déclara que le conseil municipal avait certes classé le poste de M. Bentley parmi ceux soumis aux restrictions en question, mais que celui-ci n'était pas

« soumis à certaines restrictions du fait dudit classement, mais parce qu'il entraînait explicitement dans le champ d'application de l'article 2 § 1 c) de la loi. (...) [P]ar conséquent (...), sauf à établir que le poste en cause ne relève pas de l'article 2 § 1 c), il n'est pas nécessaire ni souhaitable de déterminer s'il répond ou non aux critères d'insertion dans la liste de ceux relevant de l'article 2 § 2. »

4. *M. Brough*

21. M. Brough, le quatrième requérant, est employé par le conseil de l'arrondissement de Hillingdon en tant que chef du secrétariat des commissions (poste de la première catégorie). La tenue du secrétariat des commissions du conseil implique des contacts fréquents avec les membres

élus de celui-ci et une activité consultative à leur profit. C'est M. Brough qui était responsable de ce travail.

22. A cause du règlement, M. Brough ne peut plus agir comme « président parlementaire » (*Parliamentary Chairman*) de son parti à Harrow East, et il lui est interdit de s'exprimer lors de réunions publiques sur des questions telles que le logement et la santé. Il n'a pas sollicité de dérogation au champ d'application du règlement.

D. La procédure de contrôle juridictionnel intentée pour contester la validité du règlement

23. Les requérants et la NALGO (le prédécesseur de l'UNISON, le syndicat dont les requérants sont membres et qui représente les salariés du secteur public) sollicitèrent et obtinrent l'autorisation de former une demande de contrôle juridictionnel du règlement. Ils furent déboutés de celle-ci le 20 décembre 1991. Le juge, M. Hutchison, s'estima lié par la décision rendue peu de temps auparavant par la Chambre des lords dans l'affaire *R. c. ministère de l'Intérieur, ex parte Brind et autres*, concernant le statut de l'article 10 de la Convention en droit interne. En rapport avec le critère « *Wednesbury* » relatif au caractère raisonnable ou non d'une décision, il se référa à une déclaration faite sous serment par M. Simcock, haut fonctionnaire du ministère de l'Environnement, dans laquelle l'intéressé expliquait comment la commission Widdicombe (paragraphe 8 ci-dessus) avait été créée en 1985 pour enquêter sur les pratiques et procédures en vigueur dans les collectivités locales, en s'attachant en particulier aux rôles respectifs des élus locaux et des fonctionnaires. M. Simcock décrivait également le processus de consultation – auquel la NALGO avait participé – qui avait eu lieu entre la publication du rapport Widdicombe et l'élaboration du règlement, et expliquait en quoi le règlement était à certains égards moins restrictif que les propositions de la commission Widdicombe. Au sujet des hauts fonctionnaires, celle-ci avait déclaré :

« (...) Leur travail consiste notamment à conseiller les élus locaux et à se prononcer sur la régularité juridique des actions envisagées, et ce faisant ils doivent s'attirer le respect et la confiance de tous les partis politiques. Il se peut que certains hauts fonctionnaires exerçant des activités politiques soient capables de s'en détacher totalement dans l'accomplissement de leur devoir de fonctionnaires tenus à une obligation de neutralité. Nous estimons toutefois qu'il subsistera toujours un risque considérable qu'ils suscitent la défiance d'élus d'autres partis, ce qui peut être préjudiciable à l'accomplissement de leurs obligations envers le conseil dans son ensemble. »

Le juge poursuivit :

« (...) Je fais observer en guise d'introduction à mon récapitulatif que certains des [griefs des requérants] reflètent l'opposition radicale des intéressés à l'idée même de restrictions à l'exercice d'activités politiques par les fonctionnaires locaux. Ainsi,

- a) Aucun besoin social impérieux n'aurait nécessité l'adoption du règlement : les fonctionnaires locaux auraient toujours par le passé dispensé des conseils impartiaux, et le public leur ferait confiance à cet égard.
- b) La définition des [titulaires de postes soumis à des restrictions sur le plan politique] serait trop large : le gouvernement aurait gagné à définir une catégorie beaucoup plus restreinte.
- c) Les restrictions seraient formulées en des termes larges, subjectifs et vagues, défaut particulièrement inadmissible lorsque, comme en l'espèce, il s'agit de limiter des droits fondamentaux de l'homme. Ainsi, dans l'annexe, les références à l'intention apparente (paragraphe 6 et 7) et à la publication dans des circonstances susceptibles de créer une impression (paragraphe 9 et 10) seraient critiquables, comme le serait le paragraphe 4 du règlement lui-même.
- d) Le défaut mentionné au paragraphe précédent induirait pour les fonctionnaires le risque d'être traités différemment selon les employeurs, du fait de la trop grande latitude laissée pour l'interprétation des restrictions.
- e) Le règlement irait trop loin en interdisant les actes accomplis avec l'intention apparente, etc., et ceux susceptibles de créer l'impression d'un soutien, etc. Il aurait dû se limiter à interdire des activités politiques au vrai sens du terme.
- f) L'ampleur des termes utilisés reviendrait à interdire de nombreuses activités non politiques, notamment syndicales ou caritatives.
- g) Les restrictions s'appliqueraient aux fonctionnaires actuellement en place, alors qu'elles ne figuraient pas dans leurs contrats de travail initiaux.
- h) Les restrictions pourraient nuire au recrutement et entraîner la démission de fonctionnaires compétents.

Il me faudra examiner certaines de ces affirmations isolément lorsque j'en viendrai à traiter les autres arguments avancés par les requérants sous des rubriques sensiblement différentes, mais dans le contexte du critère *Wednesbury* relatif au caractère raisonnable ou non d'une décision, je compte seulement affirmer qu'à mon sens elles sont loin de démontrer une inadéquation entre le texte litigieux et l'objectif qu'il poursuit. J'ai déjà brièvement évoqué le fait que la loi et le règlement trouvent leur origine dans le rapport *Widdicombe*, ainsi que le processus consultatif qui y a fait suite. Le paragraphe 51 du rapport contenait la recommandation suivante :

« (...) les contrats de travail des [titulaires de postes soumis à des restrictions sur le plan politique] [devraient comporter] une clause interdisant aux intéressés d'exercer des activités politiques et, notamment, (...) (iii) de s'exprimer – oralement ou par écrit – à titre personnel d'une manière qui pourrait passer pour un engagement dans la politique partisane ; »

Le *Command Paper* du gouvernement de juillet 1988 (dans lequel était formulée, je l'ai déjà dit, l'opinion selon laquelle les catégories de [titulaires de postes soumis à des restrictions sur le plan politique] devaient être plus restreintes que le rapport ne le proposait), expliquait clairement quel était le but essentiel recherché :

« il était important que chaque titulaire fût considéré comme politiquement impartial mais que, par ailleurs, les fonctionnaires locaux pussent librement exercer des activités politiques. »

Des arguments précis mentionnés sous les points a) à h) ci-dessus, ceux formulés sous les points a), b), e), g) et h) me semblent essentiellement dirigés contre la notion même de restrictions à l'exercice d'activités politiques et ne peuvent, dans ces conditions, justifier une attaque fondée sur les critères *Wednesbury*. Les arguments résumés sous les points c) et d) consistent à dire que le règlement est vague et inapte à engendrer une application cohérente et équitable. Ils ne sauraient être invoqués sur le fondement des principes *Wednesbury*, sauf à admettre – *quod non* – la nullité du règlement pour cause d'incertitude (ce qui constituerait un motif distinct de contestation). Enfin, l'argument énoncé sous le point f) découle à mon sens d'une interprétation erronée : le règlement n'interdit pas le type d'activités qui y est mentionné. Je m'étendrai davantage sur ce sujet lorsque j'évoquerai les arguments des requérants fondés sur les notions d'excès de pouvoir et d'attentes légitimes. J'en viens à présent au premier de ces arguments. »

Le juge estima en définitive que le règlement n'allait pas au-delà des orientations générales et du but de la loi, et il rejeta l'argument selon lequel les requérants pouvaient « légitimement escompter » que le Gouvernement ne s'ingérerait pas dans l'exercice d'activités syndicales puisque l'assurance leur en avait été donnée à l'époque par le ministre de tutelle des collectivités locales.

24. Saisie d'un recours, la Cour d'appel le rejeta le 26 novembre 1992. *Lord Justice Neill* estima que les dispositions de l'article 10 de la Convention n'étaient d'aucun secours à la NALGO et aux requérants, il confirma que les juridictions inférieures à la Chambre des lords n'avaient pas le pouvoir de s'écarter des traditionnels principes *Wednesbury* lorsqu'elles étaient appelées à contrôler une décision prise par un ministre dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire à lui conféré par le Parlement, et il considéra que le règlement n'était pas « déraisonnable » au sens des principes *Wednesbury*, ni entaché d'excès de pouvoir. Il fit également sienne l'opinion du juge de première instance quant à la question des attentes légitimes. Les autres juges, *Lords Justices Russell* et *Rose*, se prononcèrent dans le même sens. La Cour d'appel refusa aux requérants l'autorisation de saisir la Chambre des lords.

25. Le 24 mars 1993, celle-ci refusa à son tour aux intéressés l'autorisation de la saisir.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

A. La loi de 1989 sur les collectivités locales et le logement

1. Modification par voie réglementaire de contrats existants

26. L'article 1 § 5 de la loi est ainsi libellé :

« Les conditions de nomination et d'emploi de tout titulaire d'un poste de fonctionnaire local soumis à des restrictions sur le plan politique (y compris ceux nommés à un tel poste avant l'entrée en vigueur du présent article) sont réputées incorporer les règles restreignant la possibilité d'exercer des activités politiques susceptibles d'être fixées par le ministre dans un règlement aux fins du présent paragraphe. »

27. L'expression « titulaire d'un poste soumis à des restrictions sur le plan politique » se trouve définie à l'article 2 § 1 de la loi. Elle recouvre trois grandes catégories de fonctionnaires locaux (dont sont exclus les directeurs d'école et les enseignants, que l'article 2 § 10 de la loi soustrait au champ d'application du règlement).

2. Les catégories de fonctionnaires affectés

28. La première catégorie se compose de fonctionnaires titulaires de certains postes, énumérés à l'article 2 § 1 a) à f) de la loi, à savoir ceux de chef du personnel rémunéré de la collectivité (article 2 § 1 a)), de directeurs (article 2 § 1 b) et c)), de directeurs adjoints (article 2 § 1 d)), de *monitoring officer* (article 2 § 1 e)) et d'attachés de groupes politiques (article 2 § 1 f)).

D'après le Gouvernement, 12 000 fonctionnaires environ relèvent de cette catégorie.

Les directeurs sont les personnes qui se trouvent à la tête des différents services des collectivités locales. Il y a des directeurs « statutaires » et des directeurs « non statutaires ». Ces termes se trouvent définis à l'article 2, §§ 6 et 7 respectivement, de la loi. Les directeurs statutaires sont le responsable de l'éducation, le responsable de la brigade de lutte contre les incendies, le directeur des services sociaux ou des œuvres sociales, et le responsable du service financier. On entend par directeurs « non statutaires », notamment, les personnes placées sous la responsabilité du chef du personnel rémunéré de la collectivité (article 2 § 7 a)) ou celles qui, dans une large mesure ou exclusivement, relèvent directement de l'autorité de celui-ci ou répondent de leurs actes directement devant lui (article 2 § 7 b)). Les directeurs adjoints sont des personnes qui, pour ce qui est de l'ensemble ou de la plupart des devoirs de leur fonction, sont placées directement sous les ordres d'un ou de plusieurs directeurs statutaires ou non statutaires et répondent de leurs actes devant eux (article 2 § 8). En

vertu de l'article 2 § 9, les personnes effectuant un travail purement administratif ou de secrétariat ne sont jamais directeur non statutaire ni directeur adjoint.

29. La deuxième catégorie regroupe les fonctionnaires locaux dont la rémunération annuelle dépasse le niveau fixé à l'article 2 § 2 a) et b) de la loi (le « niveau de référence », actuellement de 25 746 livres ou un prorata de ce chiffre pour les emplois à temps partiel) et dont les postes n'ont pas été exclus du champ d'application du règlement.

Le Gouvernement estime à environ 28 000 le nombre des fonctionnaires dont la rémunération excède le niveau de référence. D'après lui, toutefois, le nombre de ceux effectivement soumis au règlement est nettement inférieur à 28 000 car beaucoup ont bénéficié d'une dérogation ou auraient pu s'en voir accorder une s'ils en avaient fait la demande.

30. La troisième catégorie (définie à l'article 2 § 2 c) de la loi) englobe les fonctionnaires locaux dont le niveau de la rémunération annuelle est inférieur au niveau de référence mais dont la fonction correspond à une des deux fonctions définies à l'article 2 § 3 ou aux deux, ou implique une de ces fonctions ou les deux, à savoir :

« a) conseiller régulièrement la collectivité elle-même, une de ses commissions ou sous-commissions, ou toute commission mixte où elle est représentée ;

b) donner régulièrement des interviews aux journalistes de la presse écrite, de la radio et de la télévision. »

Dans son mémoire, le Gouvernement estime à environ 7 000 le nombre des fonctionnaires relevant de cette catégorie.

3. L'obligation d'établir une liste

31. Chaque collectivité est tenue d'établir une liste de personnes relevant des deuxième et troisième catégories (article 2 § 2). Tout fonctionnaire dont le poste figure sur cette liste a le droit d'obtenir qu'il en soit radié si ses fonctions sont totalement étrangères à celles visées à l'article 2 § 3.

4. L'arbitre indépendant et les possibilités de dérogation

32. L'article 3 de la loi prévoit la nomination d'une personne (appelée *adjudicator*) chargée d'examiner les demandes de dérogation aux restrictions à l'exercice d'activités politiques. Si l'*adjudicator* estime que les fonctions afférentes à un poste inscrit sur la liste (c'est-à-dire un poste de la deuxième ou de la troisième catégorie) ne relèvent pas de l'article 2 § 3, il est tenu de déclarer que le poste en question ne doit pas être considéré comme un poste soumis à des restrictions sur le plan politique. La collectivité doit alors radier le poste de la liste établie en vertu de l'article 2 § 2.

D'après le Gouvernement, en janvier 1997, 1 374 demandes de dérogation avaient été introduites, dont 1 176 avaient été accueillies.

B. L'annexe au règlement de 1990

33. L'annexe (partie I) au règlement interdit la participation des titulaires de postes soumis à des restrictions sur le plan politique (y compris ceux nommés à de tels postes avant l'entrée en vigueur du règlement) aux élections à la Chambre des communes, au Parlement européen ou à tout conseil local, en qualité de candidat (paragraphe 1), d'agent électoral (paragraphe 3) ou de démarcheur électoral (*canvasser* – paragraphe 5). Elle ne prohibe pas l'affiliation à un parti politique mais interdit la détention d'un poste au sein d'un parti politique dès lors qu'elle implique la participation à la direction générale du parti ou de l'une de ses sections (paragraphe 4 a)), ou la représentation du parti dans les contacts avec des tiers (paragraphe 4 b)).

L'annexe (partie II) interdit également de s'adresser au public ou à une partie du public ou de publier des œuvres écrites ou artistiques avec « l'intention apparente d'influer sur le soutien de l'opinion publique à un parti politique » (paragraphe 6 et 7). D'après le paragraphe 8, rien dans les paragraphes 6 et 7 ne peut être interprété comme empêchant le titulaire d'un poste soumis à des restrictions sur le plan politique de se livrer aux activités visées dans lesdits paragraphes dans la mesure nécessaire au bon accomplissement de ses fonctions.

L'article 4 du règlement prévoit que, pour déterminer si un fonctionnaire a contrevenu aux règles fixées dans les paragraphes 6 et 7, il y a lieu de rechercher :

« a) si l'intéressé s'est référé à un parti politique ou à des personnes identifiées à un parti politique, ou si certains de ses propos ou l'œuvre litigieuse approuvent ou critiquent un point de vue identifiable comme étant celui défendu par un parti politique bien déterminé ; et

b) là où l'intéressé s'est exprimé ou a publié l'œuvre litigieuse dans le cadre d'une campagne, l'effet que celle-ci paraît avoir tendu à provoquer. »

C. Evolution récente

34. Dans son mémoire, le Gouvernement avait informé la Cour qu'un réexamen approfondi de la législation en matière de restrictions à l'exercice d'activités politiques par les fonctionnaires locaux était en cours. Il s'agissait de garantir que les différentes restrictions imposées étaient bien nécessaires au maintien de l'impartialité politique des hauts fonctionnaires des collectivités locales. A l'audience, le Gouvernement a fait savoir que ce

réexamen avait montré que le maintien en vigueur des restrictions énoncées dans le règlement continuait de se justifier.

PROCÉDURE DEVANT LA COMMISSION

35. M. Ahmed, M. Perrin, M. Bentley, M. Brough et l'UNISON, syndicat représentant les salariés du secteur public, ont saisi la Commission le 21 septembre 1993. Ils alléguaient que le règlement de 1990 avait des effets préjudiciables pour eux. Il les privait selon eux de leur droit aux libertés d'expression (article 10 de la Convention) et de réunion (article 11), ainsi que de leur droit à participer pleinement au processus électoral (article 3 du Protocole n° 1).

36. La Commission a déclaré la requête (n° 22954/93) recevable le 12 septembre 1995, à l'exception du grief énoncé par l'UNISON. Dans son rapport du 29 mai 1997 (article 31), elle conclut à la violation de l'article 10 de la Convention (treize voix contre quatre), à l'absence de nécessité d'examiner les griefs tirés de l'article 11 de la Convention (treize voix contre quatre) et à la non-violation de l'article 3 du Protocole n° 1 (unanimité). Le texte intégral de son avis et des trois opinions séparées dont il s'accompagne figure en annexe au présent arrêt¹.

CONCLUSIONS PRÉSENTÉES À LA COUR

37. Dans leur mémoire et à l'audience, les requérants ont invité la Cour à dire que les faits de l'espèce révèlent une violation des droits à eux garantis par les articles 10 et 11 de la Convention et par l'article 3 du Protocole n° 1, et à leur accorder une satisfaction équitable au titre de l'article 50 de la Convention.

38. De son côté, le Gouvernement, dans son mémoire et à l'audience, a demandé à la Cour de dire et déclarer que les faits de l'espèce ne révèlent aucune violation des droits garantis aux requérants par les articles invoqués.

1. *Note du greffier* : pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (*Recueil des arrêts et décisions* 1998), mais chacun peut se le procurer auprès du greffe.

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 10 DE LA CONVENTION

39. Les requérants soutiennent que l'introduction et l'application du règlement sur les restrictions imposées aux agents des collectivités locales en matière politique (paragraphe 26–33 ci-dessus) s'analysent en une atteinte injustifiée à leur droit à la liberté d'expression, eu égard à l'impact des mesures incriminées sur la possibilité pour eux de poursuivre des activités politiques normales. Ils invoquent l'article 10 de la Convention, aux termes duquel :

« 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 frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

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. »

40. La Commission souscrit à la thèse des intéressés. Le Gouvernement ne conteste pas que ceux-ci puissent se prévaloir des garanties de l'article 10 ; il ne nie pas davantage que l'application du règlement représente une immixtion dans l'exercice par eux des droits que leur reconnaît ladite clause. Il affirme toutefois que les ingérences ayant résulté de l'application du règlement aux requérants sont justifiées au regard du deuxième paragraphe de l'article 10.

A. Sur l'applicabilité de l'article 10 et sur l'existence d'une ingérence

41. La Cour note que les garanties contenues à l'article 10 de la Convention valent pour les requérants, nonobstant leur statut de fonctionnaires employés par des collectivités locales (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt Vogt c. Allemagne du 26 septembre 1995, série A n° 323, p. 22, § 43 ; voir aussi le paragraphe 56 ci-dessous). Cela n'est du reste contesté par aucun des comparants. Il ne l'est pas davantage que le règlement soit constitutif d'une ingérence dans l'exercice par les requérants de leur droit à la liberté d'expression dès lors qu'il réduit de diverses

manières leur participation à certaines formes d'activités politiques. La Cour, pour sa part, considère elle aussi qu'il y a eu atteinte à leur droit à la liberté d'expression et fait sien à cet égard le résumé livré par la Commission de la situation ayant résulté pour chacun d'eux du fait que la nature de ses fonctions le plaçait dans le champ d'application de la loi de 1989 et, en conséquence, dans celui du règlement : M. Ahmed s'est heurté à l'impossibilité de briguer un mandat électif ; M. Perrin et M. Bentley ont dû démissionner de leur poste et n'ont pu continuer à faire du démarchage électoral au profit de leur épouse à l'occasion d'élections locales ; M. Brough s'est trouvé dans l'incapacité d'encore agir en qualité de président parlementaire de son parti. De diverses manières, l'ensemble de ces activités impliquait l'exercice par les requérants de leur droit à la liberté d'expression, et en particulier de leur droit de communiquer des informations et des idées à des tiers dans le contexte politique.

B. Sur la justification des ingérences

42. La Cour observe que les ingérences précitées emportent violation de l'article 10, sauf s'il peut être démontré qu'elles étaient « prévues par la loi », qu'elles poursuivaient un ou plusieurs buts légitimes au sens du paragraphe 2 et qu'elles étaient « nécessaires dans une société démocratique » pour atteindre lesdits buts.

1. « Prévues par la loi »

43. Les requérants soutiennent que le règlement est imprécis dans sa formulation, rendant impossible de prévoir avec un degré raisonnable de certitude les conséquences de nature à dériver d'un acte déterminé. Ils critiquent en particulier ce qu'ils qualifient de libellé vague ou purement subjectif des paragraphes 6 (« partie du public ») et 7 (« intention apparente ») de l'annexe au règlement (paragraphe 33 ci-dessus), ainsi que le risque d'une application non uniforme des restrictions par les collectivités locales. Selon eux, pareilles expressions rendent extrêmement difficile de prévoir si les thèses qu'ils épousent dans des discours oraux ou écrits peuvent être interprétées par leurs employeurs ou par un membre quelconque du public comme destinées à influencer sur le soutien de l'opinion publique à un parti politique. De plus, l'absence de certitude quant à la manière dont le règlement pourrait s'appliquer dans des situations concrètes constituerait également un frein à l'exercice du droit à la liberté d'expression, les fonctionnaires locaux craignant inévitablement d'agir d'une manière susceptible de transgresser le règlement et d'encourir ainsi des sanctions.

44. Le Gouvernement conteste que les termes utilisés dans les paragraphes 6 et 7 de l'annexe au règlement soient ambigus ou hautement subjectifs. Leur sens et leur portée pourraient aisément être déterminés soit

à partir du sens ordinaire des termes, soit sur la base d'une évaluation objective, eu égard en particulier aux indications que contient l'article 4 du règlement pour l'interprétation de ces dispositions (paragraphe 33 ci-dessus). En cas de doute quant à l'interprétation et à l'application desdits paragraphes ou de telle ou telle autre disposition du règlement et de son annexe dans un contexte spécifique, un avis pourrait être demandé.

45. La Commission relève que le règlement est conçu en des termes relativement larges et que les paragraphes 6 et 7 de son annexe y ont introduit des éléments de vague et d'incertitude. Elle n'en souscrit pas moins à l'opinion du Gouvernement selon laquelle dès lors que le règlement visait à établir des règles d'application générale et à couvrir un grand nombre de fonctionnaires locaux et de contextes, il était inévitable que les mesures adoptées fussent rédigées en des termes relativement larges. Considéré dans son ensemble, et eu égard en particulier au libellé de son article 4, le règlement remplirait le critère de prévisibilité aux fins du paragraphe 2 de l'article 10.

46. La Cour note que le règlement litigieux visait à fixer des règles juridiques restreignant la participation d'un nombre important de fonctionnaires locaux relevant des catégories définies par la loi de 1989 à certains types d'activités politiques susceptibles de compromettre le respect de l'obligation d'impartialité que les intéressés ont envers les autorités locales qui les emploient. Il est patent que l'on ne saurait définir avec une précision absolue les comportements risquant de faire apparaître sujette à caution aux yeux des tiers l'impartialité d'un fonctionnaire. Pour cette raison, les paragraphes 6 et 7 de l'annexe au règlement définissent des types de comportement qui sont de nature à compromettre l'impartialité d'un fonctionnaire. Même si l'on accepte qu'il peut être difficile parfois pour un fonctionnaire de déterminer si un acte donné est ou non susceptible d'enfreindre le règlement, il reste que l'intéressé peut toujours solliciter un avis auprès de son employeur, de son syndicat ou d'une autre source. Il y a lieu également de souligner que la portée et l'application des paragraphes 6 et 7 de l'annexe, comme celles du règlement dans son ensemble, doivent être considérées à la lumière des inconvénients auxquels la loi de 1989 a cherché à obvier. A cet égard, l'article 4 du règlement (paragraphe 33 ci-dessus) doit être réputé constituer une aide précieuse pour l'évaluation de l'acceptabilité d'un comportement particulier au regard des paragraphes 6 et 7 de l'annexe au règlement.

47. Quant à l'affirmation des requérants selon laquelle la décision de confier l'interprétation et la mise en œuvre du règlement aux collectivités locales ne fait que favoriser les disparités dans l'application des restrictions, la Cour relève que les intéressés n'ont produit aucun élément montrant que tel serait le cas. Quoi qu'il en soit, tout fonctionnaire ayant fait l'objet de poursuites disciplinaires pour infraction au règlement pourrait saisir un

tribunal du travail. Au fil du temps, les décisions ainsi rendues contribueraient sans aucun doute à harmoniser l'interprétation du règlement.

48. Sur la base de ces considérations, la Cour estime que les ingérences étaient « prévues par la loi ».

2. But légitime

49. Les requérants s'inscrivent en faux contre la thèse du Gouvernement selon laquelle l'atteinte à leurs droits se justifie par la nécessité de protéger les droits d'autrui à un régime politique véritablement démocratique. Ce but, que la Cour a jugé légitime dans son arrêt Vogt précité, ne saurait être invoqué en l'espèce car la participation des requérants à des activités politiques normales ne représentait aucune menace pour l'ordre constitutionnel ou démocratique de l'Etat défendeur. En excipant de ce but, le Gouvernement ferait fi du contexte dans lequel les mesures attaquées dans l'affaire Vogt avaient été adoptées, ainsi que des raisons qui amenèrent la Cour à conclure que lesdites mesures poursuivaient un but légitime dans le contexte particulier de l'Allemagne de l'après-guerre.

50. Le Gouvernement maintient sa thèse selon laquelle le règlement est essentiel au bon fonctionnement du système démocratique de la décentralisation au Royaume-Uni. Il souligne que, conformément aux conclusions et recommandations de la commission Widdicombe (paragraphe 9 et 10 ci-dessus), les restrictions contenues dans le règlement visent à renforcer la tradition de neutralité politique auprès de certaines catégories de fonctionnaires locaux en les empêchant de participer à des formes d'activités politiques susceptibles de compromettre le respect de l'obligation de loyauté et d'impartialité qu'ils ont envers les membres démocratiquement élus des collectivités locales.

51. La Commission ne s'est pas véritablement prononcée sur la question de savoir si les restrictions imposées par le règlement poursuivaient un but légitime et, dans l'affirmative, lequel. Elle s'est dite prête à présumer, pour les besoins de son examen du bien-fondé des griefs des requérants, que le règlement visait à préserver l'existence d'un régime politique véritablement démocratique, ce but étant compatible avec celui de la protection des droits d'autrui au sens du paragraphe 2 de l'article 10.

52. La Cour ne souscrit pas à l'argument des requérants selon lequel la préservation du caractère véritablement démocratique d'un régime politique ne saurait être invoquée comme justification pour des restrictions aux droits garantis par l'article 10 que dans des circonstances où il existe une menace pour la stabilité de l'ordre constitutionnel ou politique. Limiter cette notion audit contexte, ce serait ignorer tant les intérêts servis par les institutions démocratiques telles les collectivités locales que la nécessité d'adopter des règles pour garantir leur bon fonctionnement là où cela apparaît nécessaire pour sauvegarder lesdits intérêts. La Cour rappelle à cet égard que la

démocratie constitue une caractéristique fondamentale de l'ordre public européen. C'est ce qui ressort du préambule à la Convention, qui établit une relation très claire entre celle-ci et la démocratie, en précisant que la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales reposent essentiellement sur un régime politique véritablement démocratique, d'une part, et, d'autre part, sur une conception commune et un commun respect des droits de l'homme (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie du 30 janvier 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I, pp. 21–22, § 45). Pour la Cour, cette notion de régime politique véritablement démocratique s'applique tout autant au niveau local qu'au niveau national, eu égard à la mesure dans laquelle des pouvoirs décisionnels ont été confiés aux collectivités locales et à la proximité de l'électorat local par rapport aux politiques qu'adoptent les élus locaux. Elle note également à cet égard que le préambule de la Charte européenne de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe (Série des Traités européens, n° 122), proclame que « les collectivités locales sont l'un des principaux fondements de tout régime démocratique ».

53. La Cour observe que le système d'administration locale de l'Etat défendeur s'est longtemps appuyé sur une relation de confiance entre les membres élus et un corps permanent de fonctionnaires locaux qui, d'une part, conseillent les élus sur les politiques à mener et, d'autre part, assument la responsabilité de la mise en œuvre des politiques adoptées. Cette relation de confiance procède du droit des membres élus des collectivités locales de pouvoir compter, dans l'accomplissement de leurs fonctions, sur l'assistance de fonctionnaires politiquement neutres et devant faire preuve de loyauté envers l'ensemble du conseil qui les emploie. Les électeurs sont aussi en droit d'attendre des élus pour lesquels ils ont voté qu'ils s'acquittent de leur mandat dans le respect des engagements pris par eux durant la campagne électorale et que la poursuite des objectifs ainsi tracés ne s'étiole pas sous l'effet de l'opposition politique des propres conseillers desdits élus ; il convient également de noter que les citoyens peuvent légitimement escompter qu'à l'occasion de leurs démarches personnelles auprès des services administratifs locaux, ils seront conseillés par des fonctionnaires politiquement neutres et tout à fait détachés du combat politique.

Le but poursuivi par le règlement était de renforcer cette tradition et de garantir que l'efficacité du système de la démocratie politique locale ne pâtirait pas de la corrosion de la neutralité politique de certaines catégories de fonctionnaires.

54. Pour les raisons qui précèdent, la Cour conclut que les ingérences résultant de l'application du règlement aux requérants poursuivaient un but légitime au sens du paragraphe 2 de l'article 10 : protéger les droits d'autrui

– membres des assemblées locales et électeurs confondus – à un régime politique véritablement démocratique au niveau local.

3. « *Nécessaires dans une société démocratique* »

a) **Principes généraux**

55. La Cour rappelle que, dans son arrêt Vogt précité (pp. 25–26, § 52), elle a articulé comme suit les principes fondamentaux se dégageant de ses arrêts relatifs à l'article 10 :

i. 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. Sous réserve du paragraphe 2, 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 : ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de « société démocratique ». Telle que la consacre l'article 10, elle est assortie d'exceptions qui appellent toutefois une interprétation étroite, et le besoin de la restreindre doit se trouver établi de manière convaincante.

ii. L'adjectif « nécessaire », au sens de l'article 10 § 2, implique un « besoin social impérieux ». Les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour juger de l'existence d'un tel besoin, mais elle se double d'un contrôle européen portant à la fois sur la loi et sur les décisions qui l'appliquent, même quand elles émanent d'une juridiction indépendante. La Cour a donc compétence pour statuer en dernier lieu sur le point de savoir si une « restriction » se concilie avec la liberté d'expression que protège l'article 10.

iii. La Cour n'a point pour tâche, lorsqu'elle exerce son contrôle, de se substituer aux juridictions internes compétentes, mais de vérifier sous l'angle de l'article 10 les décisions qu'elles ont rendues en vertu de leur pouvoir d'appréciation. Il ne s'ensuit pas qu'elle doive se borner à rechercher si l'Etat défendeur a usé de ce pouvoir de bonne foi, avec soin et de façon raisonnable : il lui faut considérer l'ingérence litigieuse à la lumière de l'ensemble de l'affaire pour déterminer si elle était « proportionnée au but légitime poursuivi » et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent « pertinents et suffisants ». Ce faisant, la Cour doit se convaincre que les autorités nationales ont appliqué des règles conformes aux principes consacrés à l'article 10 et ce, de surcroît, en se fondant sur une appréciation acceptable des faits pertinents.

56. Dans le même arrêt, la Cour a déclaré que ces principes s'appliquent également aux membres de la fonction publique. S'il apparaît légitime pour l'Etat de soumettre ces derniers, en raison de leur statut, à une obligation de

réserve, il s'agit néanmoins d'individus qui, à ce titre, bénéficient de la protection de l'article 10 de la Convention (p. 26, § 53).

b) Application en l'espèce des principes exposés ci-dessus

57. Les requérants soutiennent qu'il n'y avait aucun besoin social impérieux justifiant les restrictions imposées par le règlement. D'après eux, la commission Widdicombe avait conclu à l'absence d'éléments sérieux montrant que l'impartialité politique de hauts fonctionnaires locaux se fût trouvée compromise à cause de leur engagement dans des activités politiques. En conséquence, il n'y avait aucune nécessité d'introduire des restrictions légales à des activités qui jamais n'avaient paru constituer un problème.

Les requérants estiment que, même à admettre qu'il y eût un besoin social impérieux à satisfaire, les restrictions représentent une ingérence disproportionnée dans l'exercice par eux des droits que leur garantit l'article 10, eu égard au fait qu'elles s'appliquent à un grand nombre de fonctionnaires et forment obstacle à toute une gamme d'activités, non circonscrites au domaine politique. Ils réitèrent, dans ce contexte, leurs critiques dirigées contre la manière dont les paragraphes 6 et 7 de l'annexe ont été formulés (paragraphe 43 ci-dessus) et contre le fait qu'ils peuvent encourir des sanctions s'ils expriment sur des problèmes intéressant les syndicats, sur des questions sociales et économiques, ou sur d'autres sujets de controverse, y compris au plan local, des vues qu'un membre du public pourrait analyser comme une approbation des thèses d'un parti politique déterminé sur telle ou telle question.

Les requérants estiment que les catégories de postes couvertes par le règlement sont trop larges et absorbent bon nombre de fonctionnaires locaux qui, tel M. Perrin, fournissent aux commissions des collectivités locales des avis purement professionnels ou techniques, absolument dépourvus de contenu politique. Aussi l'affirmation du Gouvernement selon laquelle les restrictions ont été imposées à partir de critères fondés sur les tâches incombant aux fonctionnaires ne saurait-elle être admise. De surcroît, la sévérité des restrictions ne serait pas atténuée par le rôle de l'*adjudicator* (paragraphe 32 ci-dessus). Premièrement, les fonctionnaires de la première catégorie, comme M. Bentley et M. Brough, ne pourraient bénéficier d'une dérogation. Deuxièmement, la décision de l'*adjudicator* sur la question de savoir si tel ou tel fonctionnaire de la deuxième ou de la troisième catégorie doit bénéficier d'une dérogation serait dans une large mesure déterminée par l'opinion de la collectivité locale qui emploie l'intéressé et qui a décidé d'inscrire le poste concerné sur la liste de ceux soumis à des restrictions sur le plan politique, ainsi que le révélerait l'expérience de M. Ahmed (paragraphe 14 ci-dessus).

58. Pour ces raisons en particulier, les requérants invitent la Cour à constater, à l'instar de la Commission, une violation de l'article 10 de la Convention.

59. Le Gouvernement conteste la thèse des requérants sur les effets du règlement. Il soutient que les restrictions étaient parfaitement conformes aux conclusions de la commission Widdicombe, qui avait souligné la nécessité de renforcer la neutralité politique des hauts fonctionnaires, eu égard à des cas précis d'abus par certains de leur situation ainsi qu'au risque de voir ladite neutralité compromise par l'accroissement des divisions dans la gestion des affaires locales, en fonction des programmes des partis politiques (paragraphe 9 et 10 ci-dessus). Dans ces conditions, l'introduction du règlement devrait être considérée comme une réponse proportionnée à une réelle nécessité ayant été adéquatement identifiée et traitée, dans le respect de la marge d'appréciation dont jouit l'Etat défendeur dans ce domaine.

Le Gouvernement souligne que la proportionnalité des restrictions doit s'apprécier à la lumière des considérations suivantes : premièrement, elles ne s'appliquent qu'à 2 % au plus des quelque 2 300 000 fonctionnaires locaux ; deuxièmement, les catégories de fonctionnaires qui s'y trouvent soumises ont été clairement définies sur la base des fonctions assumées et de l'importance primordiale de l'impartialité politique, réelle comme apparente, des intéressés ; troisièmement, l'approche fondée sur les fonctions exercées emporterait une application aussi étroite que possible des restrictions et une politique d'octroi des dérogations aussi large que possible. Le Gouvernement ne conteste pas que l'impartialité politique des intéressés n'ait jamais été mise en cause du fait de leur participation à des activités politiques. Il réaffirme toutefois que l'impartialité réelle et objective des intéressés revêt une importance cruciale pour l'accomplissement de leurs obligations. Ce fait en soi justifierait l'imposition des restrictions.

60. La Commission souscrit à l'opinion des requérants selon laquelle, même compte tenu des devoirs et responsabilités qu'ils ont envers les autorités locales qui les emploient et de la marge d'appréciation dont l'Etat défendeur bénéficie en la matière, le règlement impose aux hauts fonctionnaires comme eux des restrictions amples, rigides et disproportionnées. Pour la Commission, rien n'a jamais laissé supposer que l'exercice d'activités politiques ait compromis le professionnalisme et l'impartialité des requérants. Or, introduit pour s'appliquer d'une manière générale à l'ensemble des fonctionnaires relevant des catégories définies par lui au travers d'une modification unilatérale de leurs contrats, le règlement n'autoriserait pas les dérogations pour un tel motif.

61. La Cour a pour tâche de vérifier, en ayant égard aux principes précités (paragraphe 55 et 56 ci-dessus), si les restrictions imposées aux requérants correspondaient à un « besoin social impérieux » et si elles

étaient « proportionnées » au but de protection des droits d'autrui à un régime politique véritablement démocratique à l'échelon local (paragraphe 54 ci-dessus). Ce faisant, elle doit également tenir compte de ce que, dès l'instant où le droit à la liberté d'expression des fonctionnaires tels les requérants se trouve en jeu, les « devoirs et responsabilités » visés à l'article 10 § 2 revêtent un sens spécial qui justifie qu'on laisse aux autorités de l'Etat défendeur une certaine marge d'appréciation pour déterminer si oui ou non l'ingérence litigieuse est proportionnée au but énoncé (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt Vogt précité, p. 26, § 53).

62. Il convient d'observer d'emblée que la commission Widdicombe précisa dans le rapport remis au gouvernement à l'époque qu'elle avait découvert des cas particuliers d'abus de pouvoir commis par certains fonctionnaires locaux. Elle s'était dite préoccupée tant par l'impact que risquait d'avoir le caractère toujours plus marqué de la lutte politique dans la gestion des affaires locales sur le maintien de la longue tradition de neutralité politique des hauts fonctionnaires, dont les avis étaient précieux pour les membres élus des collectivités locales, que par l'augmentation des possibilités de voir des hauts fonctionnaires abuser de leur position clé dans un contexte politique modifié. Les craintes ainsi exprimées étaient le résultat d'une analyse détaillée de l'état de l'administration locale à l'époque, ainsi que de nombreuses consultations avec les parties intéressées (paragraphe 23 ci-dessus). Ces consultations avaient permis de dégager un consensus sur la nécessité d'agir pour renforcer la tradition de neutralité politique, soit par voie législative, soit par voie de modification des contrats de travail des fonctionnaires (paragraphe 8–10 ci-dessus).

Pour la Cour, la commission Widdicombe avait identifié un besoin social impérieux d'agir dans ce domaine. Dès lors, il y a lieu de considérer que l'adoption du règlement restreignant, pour certaines catégories de fonctionnaires locaux exerçant des fonctions sensibles, la possibilité de participer à certaines formes d'activités politiques constitue, de la part du législateur, une manière valable et n'excédant pas la marge d'appréciation de l'Etat défendeur de répondre à ladite nécessité. Il faut noter à cet égard que l'organisation de la démocratie locale et les arrangements permettant d'assurer le fonctionnement, le financement et le régime de responsabilité des collectivités locales sont des questions qui varient d'un Etat à l'autre, en fonction des traditions nationales. Tel est également le cas, à n'en pas douter, pour ce qui est de la réglementation des activités politiques des fonctionnaires locaux lorsque pareilles activités en viennent à être perçues comme présentant un risque pour le fonctionnement efficace de la démocratie locale, spécialement là où, comme dans l'Etat défendeur, le système est historiquement fondé sur le rôle assumé par un corps permanent de conseillers, administrateurs et arbitres politiquement neutres se situant au-dessus de la mêlée politique et loyaux chacun envers l'ensemble du conseil qui l'emploie.

63. Quant à la question de savoir si en adoptant le règlement litigieux le législateur a poursuivi son but en réduisant au minimum l'atteinte aux droits garantis aux requérants par l'article 10, la Cour relève que les mesures en question constituaient une réponse à la nécessité de maintenir l'impartialité de catégories soigneusement définies de fonctionnaires ayant notamment pour tâche de fournir des conseils à une assemblée locale ou à ses commissions opérationnelles, ou représentant l'assemblée des élus locaux dans ses rapports avec les médias. Pour la Cour, la loi de 1989 a cherché à définir de la manière la plus étroite possible les catégories de fonctionnaires touchés par les restrictions et à ouvrir, par le biais de la procédure d'octroi de dérogations, les plus larges possibilités pour un fonctionnaire relevant de la deuxième ou de la troisième catégorie de solliciter une dérogation aux restrictions qui, du fait de ses fonctions, sont censées lui être applicables (comparer avec l'arrêt *Vogt* précité, p. 28, § 59). Il convient également d'observer que, grâce à l'approche fondée sur les fonctions exercées retenue par le règlement, moins de fonctionnaires se sont trouvés soumis aux restrictions incriminées que cela n'eût été le cas si les mesures avaient été adoptées sur le modèle du rapport Widdicombe, qui avait proposé de les appliquer à partir du grade d'agent principal et indépendamment des fonctions assumées, les fonctionnaires en question étant considérés comme formant une classe générale (paragraphe 10 ci-dessus).

Il échet aussi de rappeler que les fonctionnaires tels les requérants ont une obligation de neutralité politique non seulement envers les membres élus de la collectivité locale qui les emploie, mais aussi envers les membres de l'électorat local, dès lors que ceux-ci ont émis leur vote de manière à permettre à la composition politique de l'assemblée de refléter leur avis sur la question de savoir quelles politiques sont les mieux adaptées à leur circonscription (paragraphe 53 ci-dessus). Aussi est-il également de l'intérêt des électeurs que les fonctionnaires qui influent sur la gestion quotidienne des affaires locales ne s'engagent pas dans des activités pouvant être interprétées, non seulement par les membres élus de l'assemblée mais également par le public, comme faussant ce processus. Pour cette raison, les restrictions imposées par l'annexe au règlement peuvent raisonnablement passer pour constituer une réponse justifiée à la nécessité de maintenir l'impartialité des fonctionnaires tels les requérants.

Il convient également de noter que les paragraphes 6 et 7 de ladite annexe n'ont pas été conçus pour interdire tout commentaire sur des questions politiques, controversées ou non. La Cour rappelle à cet égard que ce qu'ils cherchent à éviter, ce sont des commentaires de caractère partisan qui, jugés de manière raisonnable, peuvent s'interpréter comme épousant ou combattant les thèses d'un parti politique (paragraphe 33 ci-dessus). La même conclusion peut être tirée à propos des restrictions frappant les activités exercées par des fonctionnaires à raison de leur qualité de membre d'un parti politique. Quant au discours politique de caractère partisan, le

paragraphe 4 de l'annexe (paragraphe 33 ci-dessus) vise à mettre obstacle à la participation aux seuls types d'activités qui, compte tenu de leur visibilité, seraient de nature à établir aux yeux du public ou des membres de l'assemblée locale concernée un lien entre le titulaire d'un poste soumis à des restrictions sur le plan politique et le programme d'un parti politique déterminé. Les droits des requérants d'adhérer à un parti politique ou de s'engager dans des activités au sein de ce parti ne font l'objet d'aucune restriction autre que celles, mineures, énumérées au paragraphe 4 de l'annexe.

Pour la Cour, les raisons avancées par l'Etat défendeur pour justifier les restrictions contenues dans les parties I et II de l'annexe peuvent être réputées à la fois pertinentes et suffisantes. De surcroît, ces restrictions s'appliquent de manière à établir une distinction appropriée entre les devoirs et responsabilités qu'ont les requérants envers les collectivités locales qui les emploient et la poursuite par eux de leurs activités personnelles (comparer avec l'arrêt *Vogt* précité, p. 28, § 59). La Cour relève également dans ce contexte que, depuis qu'il est arrivé au pouvoir, le gouvernement actuel s'est livré à un réexamen des restrictions introduites lorsqu'il se trouvait dans l'opposition. Ce réexamen a montré que le maintien en vigueur des restrictions continue de se justifier (paragraphe 34 ci-dessus).

64. La Cour estime également que la décision de les appliquer par la voie d'une modification des contrats ou autres situations juridiques existants ne nuit pas à leur proportionnalité. Elle considère que les autorités de l'Etat défendeur ne peuvent se voir reprocher d'avoir porté atteinte à la liberté d'expression pour avoir voulu éviter un processus de marchandage entre les fonctionnaires concernés et leurs employeurs au sujet de l'introduction des restrictions ; elles ne peuvent davantage être critiquées pour n'avoir pas limité l'application de celles-ci aux seuls futurs titulaires de postes soumis à des restrictions sur le plan politique. Dans aucun de ces deux cas, le but d'une application uniforme des restrictions à l'ensemble des fonctionnaires chargés des mêmes obligations ne serait atteint.

65. Eu égard à la nécessité à laquelle le règlement cherchait à répondre ainsi qu'à la marge d'appréciation dont l'Etat défendeur jouit dans ce domaine, les restrictions imposées aux requérants ne peuvent passer pour une ingérence disproportionnée dans l'exercice par eux des droits que leur garantit l'article 10 de la Convention.

Aussi la Cour conclut-elle que, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas eu violation de l'article 10 de la Convention du fait de l'introduction de la législation incriminée et de son impact sur les droits garantis aux requérants par ladite clause.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 11 DE LA CONVENTION

66. Les requérants soutiennent que les restrictions mises par le règlement à la possibilité pour eux de détenir des postes et d'être actifs dans les partis politiques dont ils sont membres forment un sérieux obstacle à l'exercice par eux de leur droit à la liberté d'association, au sens de l'article 11 de la Convention, dont voici le texte :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, 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, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat. »

67. D'après les intéressés, le droit de s'affilier à un parti politique que garantit à chacun l'article 11 de la Convention doit être considéré comme incluant le droit de déployer une activité organisationnelle et administrative dans ce parti et d'y détenir un poste. Or cela est interdit par les restrictions contenues dans le règlement litigieux (paragraphe 33 ci-dessus). Pour contester la validité du règlement au regard de l'article 11, les requérants invoquent les mêmes raisons que celles énoncées par eux dans le cadre de leurs griefs tirés de l'article 10.

68. Le Gouvernement rétorque pour l'essentiel que les raisons avancées par lui pour justifier les restrictions aux droits garantis aux requérants par l'article 10 constituent une réponse tout aussi valable aux allégations formulées par les intéressés sur le terrain de l'article 11.

69. La Commission a considéré que c'étaient les griefs fondés par les requérants sur l'article 10 qui se trouvaient au cœur de l'affaire. Après avoir constaté une violation de cette disposition, elle a conclu qu'il n'était pas nécessaire pour elle d'examiner séparément le bien-fondé des doléances tirées de l'article 11.

70. La Cour rappelle avoir jugé que les atteintes aux droits garantis aux requérants par l'article 10 étaient justifiées au regard des exigences du deuxième paragraphe de cette clause. Nonobstant son rôle autonome et son champ d'application particulier, l'article 11 doit en l'espèce être également considéré à la lumière de l'article 10, compte tenu du fait que la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées constituent l'un des objectifs de la liberté de réunion et d'association telle qu'elle se trouve consacrée par l'article 11 (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt Vogt précité, p. 30, § 64).

La Cour estime que les conclusions auxquelles elle est parvenue en ce qui concerne la prévisibilité des mesures litigieuses, le caractère légitime du but poursuivi par elles et leur nécessité valent également pour les objectifs visés par les exigences du deuxième paragraphe de l'article 11. Elle rappelle aussi que le paragraphe 4 de l'annexe au règlement (paragraphe 33 et 63 ci-dessus) se limite à restreindre la possibilité pour les requérants d'exercer des fonctions administratives et représentatives au sein d'un parti politique dont ils sont membres. Le règlement n'ampute pas le droit des intéressés d'adhérer au parti politique de leur choix.

71. Aussi la Cour conclut-elle à l'absence de violation des droits garantis aux requérants par l'article 11 de la Convention.

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 3 DU PROTOCOLE N° 1

72. Les requérants allèguent de surcroît que le règlement emporte violation de l'article 3 du Protocole n° 1, aux termes duquel :

« 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. »

73. Ils insistent en particulier sur l'incidence que les restrictions contenues aux paragraphes 1 à 3 et 5 à 7 de l'annexe au règlement ont eue sur leurs droits de se porter candidats à des élections aux plans local, national et européen et de participer à des campagnes électorales (paragraphe 33 ci-dessus). D'après eux, ces restrictions sont de nature à porter atteinte à la substance même de la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif en limitant sans justification l'éventail des candidats soumis aux électeurs.

74. La Commission, à l'avis de laquelle le Gouvernement souscrit, estime qu'il n'y a pas eu violation de ladite clause. Elle considère qu'en égard aux limitations inhérentes à l'article 3 du Protocole n° 1 et au but poursuivi par les restrictions on ne peut dire qu'il ait été porté atteinte à la substance même du droit des requérants de se porter candidats à des élections ou que l'Etat défendeur ait excédé sa marge d'appréciation en imposant pareilles restrictions. En particulier, rien n'empêche l'un quelconque des requérants de démissionner de son poste afin de pouvoir se présenter à une élection.

75. La Cour rappelle que l'article 3 du Protocole n° 1 implique des droits subjectifs : le droit de vote et le droit de se porter candidat à des élections. Si importants qu'ils soient, ces droits ne sont toutefois pas absolus. Comme l'article 3 les reconnaît sans les énoncer en termes exprès ni moins encore les définir, il y a place pour des limitations implicites. Dans leurs ordres juridiques internes respectifs, les Etats contractants entourent

les droits de vote et d'éligibilité de conditions auxquelles l'article 3 ne met en principe pas obstacle. La Cour considère que les restrictions mises au droit des requérants de se porter candidats à des élections doivent être envisagées à la lumière du but poursuivi par le législateur lorsqu'il a adopté le règlement, à savoir garantir l'impartialité politique des intéressés. Ce but doit être jugé légitime et permettre de restreindre l'exercice par les requérants du droit subjectif de se présenter à des élections que leur garantit l'article 3 du Protocole n° 1 ; d'un autre côté, on ne peut soutenir que les restrictions litigieuses portent atteinte à la substance même des droits garantis aux intéressés par ladite clause puisqu'elles ne s'appliquent qu'aussi longtemps qu'ils occupent des postes soumis à des restrictions sur le plan politique ; de surcroît, chacun des requérants, s'il est désireux de se faire élire dans une assemblée, a la faculté de démissionner de son poste.

76. Sans se prononcer sur la question de savoir si les élections aux assemblées locales ou les élections au Parlement européen sont couvertes par l'article 3 du Protocole n° 1, ce que conteste aussi le Gouvernement, la Cour conclut qu'il n'y a pas eu violation de cette clause en l'espèce.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Dit*, par six voix contre trois, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 10 de la Convention ;
2. *Dit*, par six voix contre trois, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 11 de la Convention ;
3. *Dit*, à l'unanimité, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 3 du Protocole n° 1.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 2 septembre 1998.

Signé : Rudolf BERNHARDT
Président

Signé : Herbert PETZOLD
Greffier

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 51 § 2 de la Convention et 53 § 2 du règlement A, l'exposé des opinions séparées suivantes :

- opinion concordante de M. De Meyer ;
- opinion dissidente commune à MM. Spielmann, Pekkanen et van Dijk.

Paraphé : R. B.

Paraphé : H. P.

OPINION CONCORDANTE DE M. LE JUGE DE MEYER

Il n'est pas seulement légitime, mais aussi nécessaire, surtout dans une société démocratique, d'assurer, autant que possible, la loyauté des agents des services publics à l'égard de l'autorité dont ils relèvent, en même temps que la liberté des électeurs dans le choix de leurs représentants.

Le peuple est en droit de pouvoir compter sur l'objectivité, l'impartialité et la neutralité politique de ses serviteurs, conditions essentielles de sa confiance. Il est pareillement en droit de ne pas être exposé à ce qu'ils puissent, lors d'élections ou en d'autres circonstances, tirer un avantage partisan ou privé de leur situation administrative.

Il ne faut donc pas que les membres du personnel des administrations publiques soient admis à siéger ou à se présenter comme candidats pour siéger dans une assemblée élue par le peuple, ou qu'ils soient autorisés à participer, de quelque manière que ce soit à l'activité des partis. Il y a là une incompatibilité qu'impose le bon sens.

Ceux qui prétendent servir dans une telle administration doivent renoncer à « faire de la politique » : cette limitation de leur liberté d'expression, de leur liberté d'association et de leurs droits électoraux est inhérente à leur fonction¹.

1. Le raisonnement un peu trop circonstancié suivi en l'espèce par la Cour n'est pas satisfaisant, surtout à deux égards. D'une part, elle a cru devoir de nouveau se référer à la « marge d'appréciation » des Etats, ce qui semble notamment impliquer qu'elle considère comme tout aussi acceptable un système permettant les situations interdites par celui dont se plaignaient les requérants : ce relativisme est plutôt inquiétant, même s'il peut s'expliquer par l'excessive permissivité de nombreux Etats quant à ces situations. D'autre part, elle semble attacher un peu trop d'importance au nombre limité de personnes touchées par les mesures litigieuses, comme si une interdiction plus générale eût été moins admissible. Il est regrettable que la Cour n'ait pas reconnu plus nettement la valeur du principe appliqué en l'espèce par le Royaume-Uni.

OPINION DISSIDENTE COMMUNE
À MM. LES JUGES SPIELMANN, PEKKANEN
ET VAN DIJK

(*Traduction*)

1. Nous regrettons de ne pouvoir nous rallier à la majorité dans sa conclusion de non-violation de l'article 10 en l'espèce. Nous admettons que l'ingérence dans l'exercice du droit à la liberté d'expression des requérants était prévue par la loi. Nous pouvons également accepter, non sans quelque réticence, que, par l'adoption et l'application du règlement contesté, les autorités du Royaume-Uni poursuivaient un objectif légitime, à savoir la protection des droits d'autrui, bien que nous désirions souligner le risque de voir cette notion élargie au point de perdre toute signification particulière si elle vise à incorporer des « droits » tels que le droit à une démocratie politique effective au niveau local.

En revanche, nous ne pouvons pas nous résoudre à croire que l'ingérence fût « nécessaire dans une société démocratique », étant donné, d'une part, la portée de ses effets et, d'autre part, les buts visés.

2. L'évaluation des différents aspects et éléments de l'affaire doit – ainsi que le rappelle l'arrêt (paragraphe 55) – partir du principe suivant : 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 ; par conséquent, afin justement de renforcer la société démocratique, la nécessité de restreindre cette liberté « doit se trouver établi[e] de manière convaincante » (arrêt *Vogt c. Allemagne* du 26 septembre 1995, série A n° 323, p. 25, § 52).

Cela reste d'autant plus valable en cas de restrictions apportées préventivement à la liberté d'expression : « De telles restrictions présentent pourtant de si grands dangers qu'elles appellent de la part de la Cour l'examen le plus scrupuleux. » (arrêt *Observer et Guardian c. Royaume-Uni* du 26 novembre 1991, série A n° 216, p. 30, § 60)

3. Les principes ci-dessus s'appliquent également aux membres de la fonction publique ; « en règle générale les garanties de la Convention s'étendent aux fonctionnaires » (arrêt *Glaser c. Allemagne* du 28 août 1986, série A n° 104, p. 26, § 49 ; arrêt *Vogt* précité, p. 26, § 53). Une limitation inhérente valable pour le service public serait injustifiée et à vrai dire déplacée. Assurément, le second paragraphe de l'article 10 se réfère à « des devoirs et des responsabilités », mais cela ne signifie pas que cette disposition contienne une limitation implicite pour certains individus ou groupes particuliers ; il appartient avant tout à ceux qui exercent leur droit à la liberté d'expression de s'acquitter de ces devoirs et responsabilités. Ce n'est que s'ils manquaient à le faire, dans un ou plusieurs cas concrets, ou si cette possibilité risquait de se présenter de manière imminente, qu'il y aurait

lieu de prendre des mesures législatives ou administratives pour assurer l'exécution convenable de ces devoirs et obligations ; cependant, là aussi uniquement dans la limite de ce qui est « nécessaire dans une société démocratique ». Nous ne pouvons relever dans le second paragraphe de l'article 10 aucune raison particulière de restreindre les fonctionnaires ; encore moins de justification à appliquer une telle raison particulière de manière générale et catégorique. En ce sens, une différence très nette est notable entre, d'une part, l'article 10 et, d'autre part, l'article 11 de la Convention ; en effet, seul ce dernier prévoit expressément la possibilité d'apporter des restrictions au droit concerné, à l'égard de membres de l'administration de l'Etat.

4. L'atteinte au droit à la liberté d'expression des requérants était-elle « nécessaire dans une société démocratique » ? La réponse à cette question requiert que nous examinions successivement deux de ses aspects constitutifs : cette ingérence répondait-elle à un besoin social impérieux et sa portée était-elle proportionnée au but visé ?

5. Le règlement en question et son application aux requérants répondaient-ils à un besoin social impérieux ?

D'après la commission Widdicombe, cette législation était attendue. La commission se réfère à la tradition d'avoir un corps d'agents politiquement neutres et à un risque accru de voir de hauts fonctionnaires abuser de leur position pour des raisons politiques. En même temps, toutefois, la commission indiquait qu'aucun incident sérieux n'était survenu par le passé et qu'aucune procédure disciplinaire n'avait dû être intentée jusque-là. On n'avait enregistré aucune plainte de citoyens ni d'administrations locales.

Le seul fait que la commission ait noté, ces dernières années, un changement de climat dans le sens d'un renforcement de l'affiliation politique des fonctionnaires, notamment au niveau de l'administration locale, ne signifie pas que le même degré de neutralité politique ne pouvait pas être maintenu au niveau du service public sans avoir recours à une réglementation aussi restrictive que le texte en question. En particulier, le Gouvernement n'a pas réussi à développer de manière suffisamment convaincante les raisons pour lesquelles des fonctionnaires ne pourraient pas, en principe, être suffisamment responsables pour décider par eux-mêmes de ce que leur position leur permet de faire ou de ne pas faire du point de vue de leur engagement politique, sous réserve d'un contrôle disciplinaire *a posteriori*. En ce sens, il apparaît utile de relever, pour critère d'évaluation de la nécessité dans une société démocratique, que d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe qui se réclament également de fortes traditions démocratiques n'ont pas jugé nécessaire d'adopter une législation aussi restrictive pour la liberté d'expression des fonctionnaires. Pour ces Etats, c'est aux fonctionnaires eux-mêmes qu'incombent avant tout responsabilité et discrétion, même s'il est possible de restreindre pour corriger, mais non pour prévenir.

Nous sommes enclins à partager l'opinion de la Cour suprême canadienne, citée par Liberty dans ses observations à la Cour, selon laquelle les fonctionnaires ne peuvent pas être des membres muets de la société, et, en règle générale, tous les citoyens doivent pouvoir participer à des discussions publiques sur des sujets d'intérêt général.

Par conséquent, eu égard au fait que 1) le Royaume-Uni n'est pas un pays traditionnellement porté sur des restrictions aussi extensives et lourdes de conséquences, ce qui ne semble pas avoir suscité de problèmes majeurs ; 2) la commission Widdicombe l'a reconnu et a relevé également qu'il n'a jamais fallu recourir à des sanctions disciplinaires ; et 3) d'autres sociétés démocratiques paraissent fonctionner sans utiliser des restrictions aussi générales et lourdes de conséquences, nous parvenons à la conclusion que le gouvernement britannique n'a pas démontré à suffisance l'existence d'un besoin social impérieux d'introduire des limitations aussi générales que celles qui sont en litige, et plus particulièrement de les appliquer aux requérants. A vrai dire, renforcer la démocratie aux dépens de la liberté d'expression ne peut se justifier que dans des circonstances extrêmes puisqu'en toute logique une telle mesure semblerait contraire à l'effet recherché.

6. Même si l'ingérence se justifie par un besoin social impérieux, il faut qu'elle soit proportionnée au but légitime poursuivi. Or le règlement en lui-même et ses modalités d'application sont-ils proportionnés à l'objectif de renforcement de la démocratie ?

Le règlement ne concernerait que 2 % des fonctionnaires. Ce chiffre est néanmoins important ; qualitativement aussi, les agents concernés représentent une fraction importante de l'administration locale. Pour eux, les cas dans lesquels ils doivent s'abstenir de toute activité politique, dans les conditions fixées à l'annexe au règlement, sont nombreux ; en fait, la quasi-totalité des opinions et activités politiques peut, d'une manière ou d'une autre, être associée à un parti politique. Cela signifie que les fonctionnaires concernés peuvent se sentir sous le coup d'une autocensure permanente afin de ne pas compromettre leur situation.

De plus, les arguments suivants militent en leur faveur :

a) le règlement ne distingue pas nettement entre vie professionnelle et vie privée (voir l'arrêt *Vogt* précité, p. 28, § 59) ; l'affirmation faite à cet égard par la majorité (paragraphe 63 de l'arrêt) ne semble pas bien fondée ;

b) les possibilités de dispense ne sont offertes qu'aux agents de deuxième et troisième catégories, et encore de manière restrictive ;

c) le règlement interdit aux fonctionnaires concernés de se présenter au Parlement ou au Parlement européen, à moins de démissionner de l'administration locale ; or, pour nous, rien n'indique qu'il soit possible d'obtenir un congé avant la publication des résultats des élections. Cette ingérence particulière peut difficilement être analysée comme un instrument de renforcement de la démocratie, puisqu'une démocratie saine requiert les meilleurs parlementaires et les plus expérimentés ;

d) il n'a à aucun moment été mentionné que les requérants auraient failli à leurs responsabilités et à leurs devoirs de fonctionnaires, ou manqué d'impartialité ;

e) les autorités auraient pu utiliser d'autres moyens, moins contraignants, pour combattre les abus de pouvoir ou les menaces pesant sur l'impartialité des membres de la fonction publique.

Cela nous amène à conclure que la condition de proportionnalité n'est pas remplie non plus.

7. Pour toutes les raisons exposées ci-dessus, nous sommes d'avis que l'ingérence reprochée n'était pas nécessaire dans une société démocratique et n'était dès lors pas justifiée au regard de l'article 10 § 2.

Selon nous, cette conclusion s'impose en l'espèce avec d'autant plus de vigueur que, dans l'affaire Vogt, la Cour a conclu à la violation de l'article 10. Dans cette affaire, la restriction imposée à la requérante avait un caractère correctif et non préventif ; en outre, les activités politiques en jeu étaient particulières, car la requérante était affiliée à un parti politique visant à saper le système constitutionnel de l'Etat concerné.

8. Puisque nous concluons à une violation de l'article 10 en l'espèce, nous souscrivons à l'opinion majoritaire de la Commission selon laquelle le grief tiré par les requérants de l'article 11 ne donne lieu à aucune question distincte.

9. En ce qui concerne l'article 3 du Protocole n° 1, nous partageons l'avis unanime selon lequel les droits de vote et d'éligibilité à des élections qu'il énonce ne sont pas absolus, et que les restrictions contenues dans le règlement tel qu'il a été appliqué aux requérants ne portent pas atteinte à la substance même des droits garantis.