

(TRADUCTION)

EN FAIT

Les faits ont été exposés par les représentants du requérant, MM. J.P. Mewies & Co., Solicitors à Ilkley, et M. Anthony Lester Q.C., avocat, au nom du requérant, Britannique né en 1936 et domicilié dans le Yorkshire, au chômage depuis mai 1977. Ils ne sont apparemment pas contestés et peuvent se résumer comme suit :

En décembre 1973, le requérant fut nommé au poste d'administrateur du personnel et de la gestion auprès d'une collectivité locale. En mai 1977, le requérant,

qui rentrait d'un long congé de maladie, fut interrogé par son supérieur immédiat, le directeur des services administratifs de la commune, sur un certain nombre de questions concernant son emploi et son comportement à ce poste. Cet entretien avait été précédé d'un courrier entre le directeur en question et les représentants du syndicat du requérant concernant les griefs et accusations que le directeur avait contre le requérant et qui devaient faire l'objet d'une réunion le 25 mai 1977.

Il fut mis fin à l'emploi du requérant après cette réunion. Le tribunal du travail de Manchester (« le tribunal ») déclara en janvier 1978 qu'il s'agissait en pratique d'un licenciement (« la première décision »). Dans son jugement, le tribunal indiqua qu'il ne considérait pas le requérant comme un témoin fiable sur les questions de fait, et le qualifiait d'indûment émotif et imaginatif. Le tribunal précisa qu'il acceptait sans hésitation et préférait le témoignage du directeur, qu'il estimait honnête et franc. La demande en révision de la décision du tribunal, déposée par la municipalité, fut rejetée, de même que celle du requérant.

Par la suite, le requérant engagea une nouvelle procédure judiciaire pour établir si son licenciement avait été abusif. L'audience eut lieu les 23, 24, 26 octobre 1978 et le 22 novembre 1978. Le tribunal rejeta les prétentions du requérant (« la seconde décision »). Selon lui, le principal motif de licenciement du requérant était la conviction de l'employeur qu'il avait produit de fausses demandes de remboursement de frais automobiles, ce qui constituait une faute grave et justifiait un licenciement sans préavis. De plus, parmi les motifs secondaires du licenciement figuraient les éléments suivants : l'intéressé ne respectait pas les heures de travail, s'absentait de son travail sans autorisation, remplissait mal ses obligations, n'était pas en mesure de contrôler ou de surveiller ses subordonnés, ni de travailler avec eux et prenait des congés auxquels il n'avait pas droit. Le tribunal déclara que le requérant avait eu toutes facilités pour s'expliquer sur ces questions mais que ses explications n'avaient pas satisfait le directeur.

Les conclusions du tribunal étaient très claires en ce qu'il considérait que :

« Sur la foi des témoignages entendus et des preuves écrites produites, nous estimons que (les ex-employeurs) avaient des motifs raisonnables de penser que (le requérant) avait réclamé à tort le remboursement de déplacements en voiture et que les (ex-employeurs) disposaient d'éléments suffisants pour estimer que (le requérant) avait pris des congés auxquels il n'avait pas droit ; que sa fiche de congés avait été rectifiée pour faciliter son départ en vacances ... Nous estimons et concluons que le principal motif de son licenciement était que ses (ex-employeurs) pensaient que (le requérant) avait faussement soumis des demandes de remboursement de frais de déplacements. Pour un homme dans sa situation, cela constituait, nous le déclarons, une faute grave justifiant un licenciement sans préavis. »

Le tribunal poursuivait :

« Nous écartons à coup sûr l'idée avancée par le requérant selon laquelle son licenciement aurait été une manœuvre politique ou que (le directeur) aurait voulu se débarrasser de lui. Ce qui est exact, c'est que le licenciement (du requérant) s'explique par les raisons susindiquées, raisons qui concernent exclusivement son comportement et ses compétences. L'intéressé a eu toutes facilités pour donner des explications qui, de l'avis du (directeur), n'ont pas été satisfaisantes. Nous estimons que (le directeur) était pleinement fondé. vu les éléments de preuve à sa disposition, à se forger ce point de vue. »

Le tribunal en concluait qu'il était :

« tout à fait convaincu que ... dans les circonstances de la cause, tant en équité que sur le fond, le licenciement (du requérant) n'était pas abusif... »

Il n'existait aucun moyen de fonder un appel à la cour d'appel du travail puisque cette instance ne pouvait examiner que des questions de droit.

Le requérant soutient que la teneur des lettres adressées par le directeur aux représentants de son syndicat et à la Direction de l'emploi, respectivement les 9 mars et 26 juillet 1977, étaient diffamatoires puisqu'elles alléguaient qu'il avait fait de fausses déclarations de frais d'utilisation de sa voiture. Il a fourni des éléments de preuve qui, dit-il, démontrent la fausseté des accusations formulées par le directeur.

Le requérant a demandé conseil à un avocat pour engager contre le directeur des services administratifs de la commune une procédure en diffamation et contre la commune elle-même une action en responsabilité du fait d'autrui. Le 1^{er} septembre 1978 (c'est-à-dire entre la première et la deuxième décisions), l'avocat donna son avis écrit sur la question.

Selon l'avocat, si la déposition du directeur devant le tribunal était protégée par l'immunité absolue (c'est-à-dire ne pouvait pas fonder une action en diffamation), le courrier qu'il avait adressé au syndicat du requérant et à la Direction de l'Éducation n'était protégé que par une immunité relative. L'immunité relative existe lorsque les actes prétendument diffamatoires sont le résultat du bon accomplissement de ses fonctions par l'auteur de l'écrit diffamatoire. L'avocat estimait en conséquence que, pour aboutir dans une action en diffamation, le requérant aurait à prouver que le directeur avait été poussé par la malveillance et que son principal mobile, en écrivant les lettres en question, avait un caractère abusif. Un mobile abusif est un mobile que le tribunal n'admettrait pas pour justifier la publication. L'avocat poursuivait en indiquant que, généralement, l'on prouve de manière concluante la malveillance lorsque l'intéressé sait que ce qu'il a publié était faux ou qu'il a publié par négligence et sans croire réellement que cela fût vrai.

L'avocat passa alors en revue les éléments spécifiques que le requérant lui avait présentés à l'appui de la thèse selon laquelle le directeur avait agi par malveillance. Il concluait cette appréciation en ces termes :

« Somme toute, les éléments ci-dessus plaident assez puissamment, à première vue, pour la malveillance du (directeur). Mais un certain nombre d'entre eux exige explicitation ou confirmation et, compte tenu des impressions différentes que (le requérant) et (le directeur) ont faites sur le (tribunal), j'estime impossible de dire à ce stade si les chances de prouver la malveillance du (directeur) lors d'un procès dépassent 50 % . »

L'avocat poursuivait en indiquant que si la malveillance était prouvée, le requérant pouvait s'attendre à percevoir « une indemnisation assez importante » allant de £ 1.000 à 1.500 pour chaque publication.

L'avocat n'aborda cependant pas la question de la véracité de l'affirmation formulée par le directeur, preuve qui, dans une procédure en diffamation, constituerait un moyen de défense définitif.

Le requérant est au chômage depuis son licenciement par la commune en question et impute son impossibilité à obtenir un autre poste malgré ses qualifications au refus de la municipalité, et notamment du directeur administratif, de lui fournir un certificat de travail. Faute d'aide judiciaire, il n'a pas été en mesure de poursuivre l'action en diffamation. Aux termes des articles 6 et 7 et de la clause 1, partie II, Annexe 1 à la loi de 1974 sur l'aide judiciaire, celle-ci n'est pas offerte en Angleterre et au Pays de Galles pour des procédures concernant « en tout ou en partie une affaire de diffamation ». Le requérant a néanmoins émis une citation à comparaître pour engager la procédure en diffamation contre la commune. La citation est datée du 25 juillet 1983 et se lit ainsi :

« Le plaignant réclame au défendeur des dommages-intérêts pour diffamation par son préposé (le directeur) qui a tenu par écrit, faussement et avec malveillance, des propos qu'il a publiés dans un document du 26 juillet 1977, adressé à la Direction de l'emploi, sur l'honnêteté et la compétence du plaignant. »

La citation a été émise afin de préserver le droit d'agir pendant un an à partir de la date d'émission et pour rester dans le délai de prescription de l'action. A plusieurs reprises, le requérant en a sollicité le renouvellement et la prolongation compte tenu de la procédure en instance devant la Commission. Si le requérant choisit de poursuivre cette action, il doit établir une demande complète pour introduire l'instance. Or, soutient-il, en raison de la complexité de la procédure en diffamation, cet acte de procédure doit être rédigé par un avocat.

Le requérant soutient qu'il n'est pas en mesure de poursuivre son action en diffamation alors pourtant que son grief apparaît justifié car étant allocataire des prestations d'aide sociale, ne peut pas s'offrir les services d'un solicitor et d'un avocat. Or, le caractère hautement technique et complexe de la procédure en diffamation

devant la High Court l'empêche de se passer du ministère d'un avocat. Selon lui, l'absence d'aide judiciaire au civil dans ces conditions, jointe à la complexité de la procédure elle-même, le prive du droit d'accès à la justice pour faire valoir ses droits de caractère civil et précisément poursuivre la procédure en diffamation.

GRIEFS (Extrait)

Le requérant se plaint de se voir refuser l'accès à un tribunal pour faire déterminer et/ou mettre en œuvre ses droits de caractère civil du fait de l'impossibilité, en vertu de la loi de 1974 sur l'aide judiciaire, d'obtenir une aide judiciaire pour une procédure concernant « en tout ou en partie une affaire de diffamation ». Le requérant soutient en outre que l'absence d'aide judiciaire dans ces conditions l'empêche d'obtenir un procès public et équitable devant un tribunal indépendant et impartial établi par la loi.

.....

EN DROIT (Extrait)

1. Le requérant se plaint de s'être vu refuser l'accès à un tribunal pour faire statuer sur ses droits de caractère civil, car selon la loi de 1974 sur l'aide judiciaire, aucune aide n'est offerte à l'individu désireux d'engager une action en diffamation. Selon le requérant, l'inexistence d'une aide judiciaire le prive effectivement de l'accès à la justice car il n'a ni les moyens suffisants pour charger un avocat de le représenter ni la formation et les connaissances juridiques suffisantes pour se passer du ministère d'un avocat. Il prétend en outre être l'objet, en raison de sa pauvreté, d'une discrimination dans la défense de ses droits de caractère civil.

S'agissant de son grief principal de refus d'accès aux tribunaux, le requérant invoque l'article 6 par. 1. de la Convention qui dispose notamment :

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

Il est constant, après l'affaire Golder (Cour Eur. D.H., arrêt Golder du 21 février 1975, série A n° 18), que l'article 6 par. 1. garantit le droit d'accès à un tribunal pour qu'il soit statué sur les « droits de caractère civil » d'un individu. En outre, la Commission a déclaré à plusieurs reprises que le droit de jouir d'une bonne réputation constitue un droit de caractère civil. Cette tendance de la jurisprudence découle de la requête No 808/60, Isop c/Autriche, déc. 8.3.62, Annuaire 5, p. 123, où la Commission a déclaré que « le droit de jouir d'une bonne réputation et le droit d'obtenir qu'un tribunal décide si l'atteinte portée à cette réputation correspond à la vérité doivent être considérés comme des droits de caractère civil au sens de l'article 6 par. 1 ». La Cour a confirmé cette jurisprudence dans ses arrêts Golder (supra)

et Minelli (Cour Eur. D.H., arrêt Minelli du 25 mars 1983, série A n° 62) (ainsi que par la Commission in No 7116/75, déc. 4.10.76, D.R. 7 p. 91 ; et No 8366/78, déc. 8.3.79, D.R. 16 p. 196).

La présente affaire concerne le champ d'application et le contenu du droit d'accès à un tribunal. Le requérant se plaint notamment de l'inexistence de l'aide judiciaire pour faciliter l'accès au tribunal dans une procédure en diffamation.

La Commission rappelle qu'il appartient aux autorités internes de décider de la manière dont doivent être respectées les obligations découlant de la Convention. Les organes de la Convention conservent le contrôle ultime du point de savoir si la méthode choisie par les autorités internes est conforme à la Convention dans un cas précis.

L'article 6 par. 1 ne garantit pas expressément le droit à l'aide judiciaire gratuite en liaison avec le droit d'accès à un tribunal pour qu'il soit statué sur les droits et obligations de caractère civil d'un individu. Ceci doit être mis en opposition avec l'article 6 par. 3 c) qui se lit ainsi :

« Tout accusé à droit notamment à :

....

c) se défendre soi-même ou avoir l'assistance d'un défenseur de son choix et, s'il n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur, pouvoir être assisté gratuitement par un avocat d'office, lorsque les intérêts de la justice l'exigent. »

Toutefois, dans l'arrêt rendu dans l'affaire Airey (Cour Eur. D.H., arrêt Airey du 9 octobre 1979, série A n° 32), la Cour a décidé que le droit d'accès à un tribunal garanti par l'article 6 par. 1 est un droit « concret et effectif » et non pas « théorique ou illusoire ». La Cour a déclaré que, s'agissant de procès civil, et malgré l'absence d'un texte équivalant à l'article 6 par. 3 c), l'article 6 par. 1 pourrait être en jeu. Elle a déclaré :

« L'article 6 par. 1 peut parfois astreindre l'Etat à pourvoir à l'assistance d'un membre du barreau quand elle se révèle indispensable à un accès effectif au juge soit parce que la loi prescrit la représentation par un avocat, comme la législation nationale de certains Etats contractants le fait pour diverses catégories de litiges, soit en raison de la complexité de la procédure ou de la cause » (par. 26).

La Cour a souligné que la Convention n'oblige pas à accorder l'aide judiciaire dans toutes les contestations en matière civile. La Convention se préoccupe d'assurer « que l'individu jouisse de son droit effectif d'accès à la justice selon des modalités non contraires à l'article 6 par. 1 » (ibid. par. 26). Les moyens à employer à cette fin relèvent du pouvoir discrétionnaire de l'Etat contractant qui n'est pas obligé de fournir dans toute contestation une aide judiciaire gratuite, appropriée ou nécessaire.

Vu la distinction entre les termes de l'article 6 par. 3 c), qui garantit le droit à l'aide judiciaire gratuite sous certaines conditions dans les *procédures pénales* et l'article 6 par. 1, qui ne renvoie pas du tout à l'aide judiciaire, la Commission estime que les conditions dans lesquelles l'aide judiciaire devra nécessairement satisfaire aux exigences de l'article 6 par. 1 sont bien circonscrites. Les Hautes Parties Contractantes se sont engagées expressément à garantir l'aide judiciaire gratuite lorsque l'intérêt de la justice l'exige dans les affaires pénales. Il faut présumer que l'omission d'un tel droit dans les affaires civiles était pareillement délibérée. C'est pourquoi le droit énoncé dans l'arrêt Airey ne saurait être comparable sans son exhaustivité à celui garanti par l'article 6 par. 3 c). C'est ce qui découle également du fait que le droit à un procès équitable au sens de l'article 6 par. 1 doit être déterminé par référence à des faits précis et aux circonstances particulières de l'affaire.

La Commission rappelle sa décision récente sur la recevabilité de la requête No 10371/84 (déc. 10.7.86, D.R. 48 p. 154), où l'absence d'aide judiciaire pour une procédure en diffamation est également en question. La Commission a relevé dans cette affaire que :

« Même lorsque l'aide judiciaire peut être accordée pour certains types d'actions civiles, il est raisonnable de subordonner son octroi à certaines conditions relatives, notamment, à la situation financière du plaignant ou aux chances de succès de la procédure (cf. No 8158/78, déc. 10.7.80, D.R. 21 p.95). La Commission considère de même que, compte tenu des moyens financiers limités de la plupart des mécanismes d'aide judiciaire en matière civile, il n'est pas déraisonnable d'exclure certaines catégories d'actions en justice de cette forme d'assistance. Il n'a pas été démontré que le fait que le système anglais d'aide judiciaire exclut l'assistance pour les actions en diffamation soit arbitraire en l'espèce (par. 4). »

Dans l'affaire Airey, la requérante cherchait à obtenir contre son mari un jugement de séparation de corps en invoquant la cruauté physique et mentale de son mari envers elle-même et leurs enfants. Elle ne pouvait s'offrir les services d'un solicitor et la procédure devant la High Court d'Irlande est suffisamment complexe pour qu'il ait été impossible à la requérante de plaider en personne. En l'espèce, le requérant désire engager une action en diffamation contre son ancien employeur. La Commission reconnaît que l'intéressé n'a pas les moyens de rémunérer les services de conseillers juridiques professionnels et qu'il est déraisonnable d'espérer qu'il puisse engager une procédure en diffamation sans le ministère d'un avocat car cette instance, qui se déroule normalement devant la High Court, est extrêmement complexe tant pour les plaidoiries formelles que pour la procédure. La Commission considère néanmoins que le cas d'espèce doit être distingué de l'affaire Airey.

Le caractère général d'une action en diffamation — protéger la réputation d'un individu — doit nettement être distingué d'une demande en séparation de corps, qui

règlemente les rapports juridiques entre deux individus et peut avoir des conséquences graves sur les éventuels enfants du couple. Une procédure en diffamation est du reste intrinsèquement risquée et il est très difficile d'en prévoir l'issue avec précision.

La Commission reconnaît de plus que la nature d'un grief de diffamation est telle que les abus sont faciles. Il existe dès lors un risque objectif de voir l'action en diffamation engagée de manière déraisonnable ou abusive. C'est ce que traduit la pratique courante des Etats membres du Conseil de l'Europe consistant à adopter des procédures particulières pour se protéger contre de tels abus.

La Commission prend note des conditions prévues par la loi du Royaume-Uni pour engager une action en diffamation, de la charge de la preuve exigée et des moyens que peut exciper le défendeur. Elle relève notamment que le moyen péremptoire que peut soulever le défendeur, c'est de prouver la véracité des déclarations qui sont à la base de l'allégation de diffamation et que, si le défendeur peut invoquer une immunité relative comme en l'espèce, cette immunité peut être renversée par la personne qui engage la procédure en diffamation si elle prouve que la déclaration était inspirée par la malveillance.

En l'espèce, la question de savoir si le licenciement du requérant était abusif a déjà été examinée par le tribunal et, dans cette procédure, le requérant a eu la possibilité de présenter ses arguments en faveur de son opinion de licenciement abusif et de faire des offres de preuves à ce sujet. Lors de l'audience, c'était aux anciens employeurs d'apporter la preuve en indiquant le motif, ou s'il y en avait plusieurs, le motif principal de licenciement du requérant. Les anciens employeurs étaient également tenus de prouver qu'il s'agissait d'un motif de nature à justifier le licenciement d'un employé dans la position que détenait le requérant, comme l'exige le paragraphe 6 (8), section 1 de la loi de 1974 sur les relations entre syndicats et monde du travail. Le tribunal a estimé que la preuve était faite et déclaré que le licenciement du requérant était « raisonnable » au sens de la loi de 1974.

Les conclusions du tribunal étaient très claires :

« Sur la foi témoignages que nous avons entendus des preuves écrites produites, nous estimons que (les ex-employeurs) avaient des motifs raisonnables de penser que (le requérant) avait réclamé à tort le remboursement de déplacements en voiture et que les (ex-employeurs) disposaient d'éléments suffisants pour estimer que (le requérant) avait pris des congés auxquels il n'avait pas droit ; que sa fiche de congés avait été rectifiée pour faciliter son départ en vacances. Nous estimons et concluons que le principal motif de son licenciement était que ses (ex-employeurs) pensaient que (le requérant) avait faussement soumis des demandes de remboursement de frais de déplacements. Pour un homme dans sa situation, cela constituait, nous le déclarons, une faute grave justifiant un licenciement sans préavis. »

Le tribunal poursuivait :

« Nous écartons à coup sûr l'idée avancée par le requérant selon laquelle son licenciement aurait été une manœuvre politique ou que (le directeur) aurait voulu se débarrasser de lui. Ce qui est exact, c'est que le licenciement (du requérant) s'explique par les raisons susindiquées, raisons qui concernent exclusivement son comportement et ses compétences. L'intéressé a eu toutes facilités pour donner des explications qui, de l'avis du (directeur), n'ont pas été satisfaisantes. Nous estimons que (le directeur) était pleinement fondé, vu les éléments de preuve à sa disposition, à se forger ce point de vue. »

Certes, le tribunal n'a pas expressément examiné les allégations de diffamation que le requérant cherche à faire valoir devant la High Court, mais il a néanmoins entendu les dépositions des parties à propos du licenciement. La Commission reconnaît assurément que les dépositions entendues par le tribunal concernaient le point de savoir si le licenciement était « raisonnable », mais relève le constat fait par le tribunal qu'après avoir entendu les témoins cités par le requérant et ceux cités par les anciens employeurs, il a conclu à l'existence de motifs raisonnables permettant de se forger l'idée que le requérant avait indûment réclamé des frais de voyage et pris des congés auxquels il n'avait pas droit.

La Commission relève que, dans la procédure devant le tribunal, la charge de la preuve était très différente de celle requise du requérant pour la procédure en diffamation. Il n'est pas possible de procéder à une comparaison directe, mais la Commission relève les difficultés que le requérant aurait eu à essayer d'établir et de prouver ses prétentions dans une action en diffamation. C'est sur le caractère raisonnable de la conviction du directeur quant à la véracité de son affirmation concernant les fausses demandes de remboursement de frais et les congés auquel le requérant n'avait pas droit, que le tribunal a conclu en faveur des anciens employeurs et cela aurait été très probablement aussi sur la véracité de cette affirmation qu'il aurait été statué dans l'action en diffamation. La Commission relève que, dans la procédure ayant abouti à la première décision, le tribunal a très clairement préféré les dépositions des anciens employeurs et du directeur à celles du requérant. Ce dernier n'a produit aucun élément prouvant soit que le tribunal s'était trompé dans ses constats sur les dépositions soit que, devant tout autre tribunal, son témoignage aurait été préféré à ceux de ses anciens employeurs ou du directeur.

La Commission relève également que l'avis recueilli par le requérant auprès de son avocat n'abordait pas la question d'un éventuel moyen de défense à exciper sur la base de la véracité des affirmations prétendument diffamatoires. Même si le tribunal avait constaté que l'affirmation prétendument diffamatoire ne contenait rien de vrai, le requérant aurait dû en outre, dans une procédure en diffamation, faire tomber le moyen de l'immunité relative et établir que le directeur était poussé par la malveillance lorsqu'il a fait cette déclaration.

Après avoir examiné la procédure devant le tribunal, les éléments de preuve produits, les conclusions sur les faits, la charge de la preuve requise, considérant également les preuves que le requérant aurait dû produire dans une action en diffamation et les moyens de défense que constituaient la véracité de l'affirmation et l'immunité relative, vu enfin les faits de la cause, la Commission estime que le requérant n'a pas prouvé que l'absence d'aide judiciaire ait fait obstacle à son accès à la justice ; en réalité, il a bénéficié d'une audience au cours de laquelle, tout en n'examinant pas expressément l'allégation de diffamation, le tribunal a examiné les mêmes problèmes de fond qu'il aurait examinés dans une procédure en diffamation.

La Commission considère que le refus de l'aide judiciaire pour mener en l'espèce l'action en diffamation n'a par conséquent pas privé le requérant d'un accès au tribunal, ce qui eut été contraire à l'article 6 par. 1 de la Convention.

Il s'ensuit que la requête est, sur ce point, manifestement mal fondée au sens de l'article 27 par. 2 de la Convention.

.....