

APPLICATION/REQUÊTE N° 18957/91

Patrick HASELDINE v/the UNITED KINGDOM

Patrick HASELDINE c/ROYAUME-UNI

DECISION of 13 May 1992 on the admissibility of the application

DECISION du 13 mai 1992 sur la recevabilité de la requête

Article 10, paragraphe 1, de la Convention

- a) *Le statut de fonctionnaire d'une personne ne la prive pas de la protection de cette disposition*
- b) *Constitue une ingérence dans l'exercice du droit à la liberté d'expression la sanction disciplinaire de licenciement infligée à un fonctionnaire pour manquement à son devoir de réserve*

Article 10, paragraphe 2, de la Convention *Licenciement d'un fonctionnaire ayant divulgué des informations professionnelles réputées confidentielles*

- a) *L'étendue des devoirs et responsabilités dépend de la situation de l'intéressé et du procédé technique utilisé*
- b) *Ingérence prévue par des dispositions légales suffisamment accessibles et prévisibles et considérée en l'espèce, vu les devoirs et responsabilités attachés à la position de l'intéressé, comme étant nécessaire dans une société démocratique pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles*

Article 26 de la Convention *Un fonctionnaire objet de la sanction disciplinaire de licenciement pour divulgation d'informations réputées confidentielles dans la presse (Royaume-Uni), doit-il, pour épuiser les voies de recours internes, saisir les juridictions du travail et intenter une action en dommages-intérêts malgré le refus de l'assistance judiciaire ? (Question non résolue)*

(TRADUCTION)

FN FAIT

Le requérant est un Britannique né en 1942. Diplôme il est domicilié à Ongar Essex. Il est représenté devant la Commission par le cabinet L. Bingham solicitors à Londres.

Les faits de la cause, tels que le requérant les a exposés et qu'ils peuvent se déduire de la documentation produite à l'appui de la requête, peuvent se résumer comme suit

En 1971 le requérant entra au ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth («le MAE») par voie de concours externe

De juillet 1983 à septembre 1984, le requérant servit comme assistant secrétaire de rédaction au Département Afrique du Sud du MAE où il était chargé notamment de surveiller l'embargo décidé par les Nations Unies sur les armes et les relations sportives avec l'Afrique du Sud. Pendant cette période, le supérieur hiérarchique du requérant établit deux rapports confidentiels sur le travail de son subordonné. Le premier donnait au requérant la note de 4 en indiquant que cet agent s'acquittait assez bien de ses fonctions mais présentait certains inconvénients. Le second lui donnait la note de 5, en précisant que l'agent présentait «des déficiences graves et qu'il n'était pas assez bon pour passer». Une note de 5 a pour effet de retrograder l'agent ou de le prier de prendre une retraite anticipée, voire de le licencier. Les deux rapports portaient la contre signature de supérieurs différents tous deux étant d'accord sur la conclusion du chef hiérarchique du requérant à savoir que l'intéressé ne convenait pas pour travailler dans un service politique. Le requérant fut dès lors détaché dans un autre service gouvernemental. En janvier 1986 il invoqua à propos des notes 4 et 5 figurant sur les rapports la procédure de doléances prévue par le Règlement du Service diplomatique (Ce Règlement a été édicté conformément aux pouvoirs conférés au ministre par l'arrêté ministériel de 1964 sur le Service diplomatique qui donnait à ce service une place à part sous l'autorité de l'Etat. Le requérant avait reçu un exemplaire de ce Règlement). Le requérant soutenait que les rapports défavorables le concernant n'étaient pas liés à son travail mais avaient des motivations politiques. Il faisait valoir notamment que la note 4 sanctionnait ses suggestions pour colmater les brèches dans l'embargo et la note 5 concernait le fait qu'il avait signalé l'arrestation de quatre Sud-Africains pour des inculpations liées à des violations de l'embargo sur les armes décidées contre leur pays. Malgré une longue correspondance avec les autorités compétentes au MAE le requérant ne put pas faire corriger les rapports.

En juillet 1986, le requérant fut informé qu'il était nommé à Douala au Cameroun. Pour diverses raisons toutefois, il ne rejoignit pas son poste et en décembre 1986, il fut informé qu'il avait de la chance de ne pas être sous le coup d'une inculpation disciplinaire pour avoir ignoré les ordres d'affectation. Le requérant entra au ministère de la Défense en janvier 1987.

Le 22 février 1988, le requérant participa à un débat sur l'Afrique du Sud dans une émission populaire de la télévision «Question Time». Il ne déclina pas son identité ni ne fit de déclaration prêtant à controverse, mais fut le premier des auditeurs à voter sur la question des sanctions économiques.

En mars 1988, un désaccord surgit entre le requérant et son chef de service sur des questions budgétaires, à la suite de quoi le requérant reçut l'ordre de ne pas envoyer de document portant sa signature. Le 11 avril, le requérant expédia cependant, sans l'approbation du chef de service, un document signé de lui, et en adressa aussi copie au ministère des Finances et au ministère de la Défense. Le lendemain, il reçut l'ordre de quitter le ministère de la Défense, et fut mis en congé de réserve jusqu'en septembre 1988. Il reçut une lettre de réprimande du directeur du Service du personnel et, pendant qu'il était en congé de réserve, son chef de section établit un autre rapport confidentiel lui donnant la note de 5.

Le 5 septembre 1988, le requérant commença à travailler au Service de l'information du MAE. Le 22 septembre 1988, il reçut d'un supérieur un procès-verbal ayant trait au projet de nouvelle loi sur les secrets d'Etat. Le 5 décembre 1988, le requérant écrivit au journal «The Guardian» une lettre qui parut le 7 décembre 1988. Dans la lettre, le requérant accusait le Premier Ministre britannique de «proférer des invectives auto-justifiées» en critiquant la manière dont les Belges et les Irlandais avaient traité la demande d'extradition d'un Irlandais présentée par le Royaume-Uni. Le requérant évoquait une décision prise en 1984, qui autorisait quatre Sud-Africains placés en détention provisoire pour infraction à l'embargo sur les armes à quitter le Royaume-Uni après qu'un représentant de l'ambassade de l'Afrique du Sud fut d'accord pour mettre en jeu son immunité diplomatique et pour se porter garant à leur endroit. Les quatre Sud-Africains ne retournèrent pas au Royaume-Uni. Le requérant déclara notamment que «selon les rumeurs, Mme Thatcher était plutôt ennuyée par l'excès de zèle des fonctionnaires qui sont à l'origine de l'arrestation des quatre militaires en Grande Bretagne. C'est à bon droit qu'elle refusa d'accéder à la demande de l'ambassade d'Afrique du Sud de laisser tomber l'affaire, mais elle fit pression sur l'ambassade pour savoir précisément comment lever rapidement les obstacles juridiques à leur libération et à la restitution de leurs passeports... Il est clair que Mme Thatcher désirait voir les ... détenus échapper sans risque à la juridiction du Royaume-Uni, revenir en Afrique du Sud et rayer l'affaire de son agenda bien avant les pourparlers qu'elle devait avoir en juin 1984 à Chequers avec la visite des deux Botha». Le requérant donnait son adresse professionnelle (Service de l'information, ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth).

Du 7 décembre 1988 au 4 avril 1989, le requérant fut suspendu de ses fonctions tout en percevant son salaire.

Le 20 décembre 1988, le chef du Service du personnel déposa contre le requérant une plainte officielle pour la publication de la lettre. Le 21 mars 1989, suivant l'avis du conseil de discipline qui estimait qu'en publiant sa lettre, le requérant avait commis plusieurs infractions disciplinaires constituant des violations du Règlement du Service diplomatique, le ministre décida d'inviter le requérant à présenter sa démission, faute de quoi il serait licencié le 4 avril 1989. Au cours de la procédure devant le conseil de discipline, le requérant fit valoir notamment qu'il avait écrit la

lettre parce qu'il voulait faire connaître ses griefs au lieu d'être tranquillement licencié. Il refusa de répondre aux questions concernant la source des informations données dans sa lettre.

Le 22 mars 1989, le requérant demanda au ministre de revenir sur sa décision. Le 4 avril 1989, le ministre déféra la question à la commission des recours No 2 du Service diplomatique. Le 5 mai 1989, la commission se réunit et le requérant présenta sa défense. L'intéressé était accompagné de son épouse. Il déclara notamment avoir écrit cette lettre pour faire connaître ses griefs et parce qu'il redoutait ce qui pourrait arriver lorsqu'entrerait en vigueur la loi sur les secrets d'Etat. Il reiterra son refus de répondre aux questions sur la source des informations lui ayant permis d'écrire la lettre. Il déclara également qu'il ne pensait pas que la lettre ait méconnu un quelconque règlement.

Par lettre du 19 juillet 1989, le requérant fut informé que la commission des recours avait conclu notamment qu'en écrivant sa lettre au «Guardian», le requérant avait commis une infraction disciplinaire grave et que, s'il maintenait son refus de démissionner, le ministre confirmerait son licenciement.

Le 2 août 1989, le requérant fut licencié. Le 29 mai 1990, il assigna le ministère en justice, lui réclamant des dommages-intérêts pour rupture de contrat et licenciement abusif. Il bénéficia de l'aide judiciaire le 31 mai 1990 pour recueillir l'avis d'un avocat sur le point de savoir s'il était fondé à engager cette procédure. Le service d'aide judiciaire estima que l'avis de l'avocat était défavorable et, le 29 mai 1991, lui refusa l'aide judiciaire complémentaire pour défaut de motif raisonnable d'engager la procédure. L'assignation fut toutefois signifiée le 28 mai 1991. Le requérant se pourvut devant la commission locale d'aide judiciaire contre le refus qui lui était opposé. Son appel fut rejeté le 10 juin 1991, la commission estimant que rien ne prouvait un licenciement abusif ou une autre rupture de contrat pouvant justifier des poursuites.

GRIEFS (Extrait)

Le requérant se plaint d'avoir été licencié de son emploi au ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth pour avoir exprimé ses opinions dans une lettre adressée au journal «The Guardian». Il invoque l'article 10 de la Convention.

EN DROIT (Extrait)

1. Le requérant se plaint d'avoir été licencié de son emploi au ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth pour avoir exprimé ses opinions dans une lettre à un journal. Il invoque l'article 10 de la Convention dont la partie pertinente se lit ainsi :

«1 Toute personne a droit a la liberte d'expression Ce droit comprend la liberte d'opinion et la liberte de recevoir ou de communiquer des informations ou des idees sans qu'il puisse y avoir ingerence d autorites publiques et sans consideration de frontiere

2 L'exercice de ces libertes comportant des devoirs et des responsabilites peut etre soumis a certaines formalites, conditions restrictions ou sanctions prevues par la loi, qui constituent des mesures necessaires, dans une societe democratique, a la securite nationale, a l'integrite territoriale ou a la surete publique, a la defense de l'ordre et a la prevention du crime a la protection de la sante ou de la morale, a la protection de la reputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorite et l'impartialite du pouvoir judiciaire »

La Commission remarque tout d'abord que le requérant ne s'est pas adresse a un tribunal du travail pour se plaindre d un licenciement abusif et n a pas non plus engage d'action en dommages interets contre ses anciens employeurs il évoque le refus d'aide judiciaire et son defaut de ressources personnelles pour expliquer pourquoi il n'a pas utilise ces recours La question se pose certes de savoir si comme l'exige l'article 26 de la Convention, le requérant a epuise les recours internes a sa disposition pour exposer son grief, mais la Commission estime qu'il n est pas necessaire d'y repondre car la requete est au demeurant irrecevable pour defaut manifeste de fondement, et ceci pour les raisons suivantes

La Commission rappelle que la liberte d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une societe democratique (Cour eur D H arrêt Handyside du 7 decembre 1976, serie A n° 24 p 23, par 49) et que le statut de fonctionnaire d un individu ne le prive pas de la protection de l'article 10 de la Convention (Cour eur D H arrêt Glasenapp du 28 août 1986, serie A n° 104 p 26 par 50) arrêt Kosiek du 28 août 1986, serie A n° 105, p 20, par 36) Toutefois, l'exercice de la liberte d'expression peut être soumis a certaines conditions et restrictions conformement à l'article 10 par 2 de la Convention

La Commission releve que le requérant a ete licencie parce qu il avait publie dans un journal une lettre dans laquelle il exprimait certaines opinions sur l'attitude du Premier Ministre d'alors vis-a-vis de l'Afrique du Sud La Commission est d'avis que le licenciement du requérant constituait une ingerence dans l'exercice de sa liberte d'expression (cf No 11389/85, dec 3 5 88, D R 56 p 127)

La Commission rappelle que, pour être compatible avec les exigences de l'article 10 par 2, toute ingerence dans l'exercice de la liberte d'expression doit être prevue par la loi, poursuivre l'un des buts legitimes enonces dans ce paragraphe et être necessaire dans une societe democratique pour atteindre le ou les buts vises (cf Cour eur D H, arret Muller et autres du 24 mai 1988, serie A n° 133 p 19 par 28)

Sur le point de savoir si l'ingérence dans la liberté d'expression du requérant était prévue par la loi le critère à examiner est celui de savoir si la législation interne pertinente en l'espèce était suffisamment accessible et prévisible (Cour eur D H arrêt *Sunday Times c/Royaume Uni* du 26 avril 1979, série A n° 30 p 31 par 49) La Commission constate que le requérant a été licencié pour infractions disciplinaires constituant des violations du Règlement du Service diplomatique établies conformément à l'arrêté ministériel de 1964 sur le Service diplomatique Il est indéniable que le texte de ce Règlement était «suffisamment accessible» au requérant puisqu'il en possédait une copie personnelle et qu'il lui était manifestement familier puisqu'il a invoqué la procédure de doléances qu'il prévoit Quant à la condition de prévisibilité, la Commission relève que si le droit disciplinaire est nécessairement rédigé en termes généraux, il était en l'espèce assez clair, semble-t-il puisque le requérant avait conscience des conséquences du non respect des obligations et responsabilités professionnelles que lui imposait le Règlement La Commission relève à cet égard que le requérant avait déjà eu un avertissement préalable qu'il avait été placé en congé de réserve et avait reçu une lettre de réprimande avant qu'il écrive sa lettre au journal L'intéressé soupçonnait que le rapport lui donnant la note 5 entraînant possibilité de licenciement était dû à son passage à la télévision et en fait auparavant déjà il redoutait d'être licencié La Commission en conclut que le requérant était parfaitement en mesure de prévoir les conséquences juridiques de ses actes ce qu'il a fait en réalité La Commission estime des lors que l'ingérence dans la liberté d'expression du requérant était prévue par la loi

Quant au but de cette ingérence, la Commission est d'avis que cette dernière visait à empêcher la divulgation des informations reçues à titre confidentiel à l'occasion de l'exercice de ses fonctions Le requérant soutient que les informations contenues dans sa lettre au *Guardian* n'avaient pas un caractère confidentiel mais la Commission estime important de relever que, pendant la procédure disciplinaire engagée contre le requérant celui-ci a refusé de répondre aux questions sur la source de ses informations Il semble par conséquent que ces informations n'étaient pas facilement ou publiquement accessibles La Commission doit dès lors examiner si l'ingérence était nécessaire dans une société démocratique, notamment s'il y avait un rapport raisonnable de proportionnalité entre cette ingérence et le but visé

La Commission constate que le licenciement du requérant se fondait sur le fait qu'il avait violé le Règlement du Service diplomatique mais qu'aucune sanction ne lui a été infligée pour les opinions exprimées La Commission rappelle que quiconque exerce sa liberté d'expression assume «des devoirs et des responsabilités» dont l'étendue dépend de sa situation et du procédé technique utilisé (Cour eur D H arrêt *Handyside*, loc cit) Des lors, deux facteurs doivent être pris en compte Le premier concerne la situation du requérant en tant que fonctionnaire employé par le ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth, le deuxième concerne la nature du procédé dont il s'est servi pour ses déclarations (cf No 11389/85 dec 3 5 84 loc cit p 131)

En ce qui concerne le premier élément, la Commission relève que le requérant a détenu un poste important dans le Département d'Afrique du Sud au ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth, dans lequel il était chargé de contrôler l'application de l'embargo décidé contre l'Afrique du Sud et qu'au moment où il a rédigé sa lettre au journal, il détenait un poste au Service de l'information. La Commission estime qu'en entrant dans le Service diplomatique, le requérant a accepté certaines restrictions à l'exercice de sa liberté d'expression, restrictions inhérentes à ses fonctions. A cet égard, la Commission rappelle que « l'obligation de réserve, trait caractéristique de la fonction publique dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, découle des obligations et responsabilités incombant aux fonctionnaires en tant qu'agents de l'Etat » (cf. *Kosiek c/République Fédérale d'Allemagne*, rapport Comm 11 5 84, par 85, Cour eur DH, série A n° 105, p 37). La Commission estime raisonnable qu'un fonctionnaire occupant un poste névralgique soit soumis au moins à certaines restrictions et conditions afférentes à sa liberté d'expression pour ce qui concerne les informations obtenues en sa qualité officielle (cf. No 10239/83 dec 12 12 85, DR 45 p 41) ou ayant trait directement à ses fonctions, notamment lorsque celles-ci concernent des questions politiquement sensibles. La Commission estime que l'action du requérant, critiquant la politique du Gouvernement devant qui il répondait en tant que salarié, était incompatible avec son statut de fonctionnaire ayant acquis connaissances et expérience sur les questions de l'Afrique du Sud et travaillant à l'époque au Service d'information du MAE.

Quant au deuxième élément, la Commission constate que le requérant s'est servi pour exprimer ses opinions d'un moyen dont l'impact est à la fois important et immédiat, à savoir un quotidien national de grande diffusion (cf. No 11389/85, dec 3 5 88, loc cit). Elle constate également que le requérant était animé du souci de donner une publicité à ses griefs professionnels plutôt que du désir d'exprimer ses opinions. Enfin, la Commission remarque que le requérant a donné comme adresse le Service d'information du ministère des Affaires étrangères, attirant ainsi l'attention sur l'incompatibilité entre son loyalisme professionnel et les opinions personnelles qu'il désirait exprimer.

Dans ces conditions, la Commission estime qu'au vu des responsabilités professionnelles particulières qui incombent au requérant et de la nature spécifique de son travail, les autorités du Royaume Uni étaient raisonnablement fondées à le licencier. L'ingérence dans l'exercice de sa liberté d'expression pouvait dès lors être considérée comme nécessaire dans une société démocratique pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles, au sens de l'article 10 par 2 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.