CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

PREMIÈRE SECTION

DÉCISION PARTIELLE

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 46833/99
présentée par Mariano de DIEGO NAFRIA
contre l'Espagne

La Cour européenne des Droits de l'Homme (première section), siégeant le 14 mars 2000 en une chambre composée de

Mme E. Palm, *présidente*,
M. J. Casadevall,
M. A. Pastor Ridruejo,
M. L. Ferrari Bravo,
M. C. Bîrsan,
M. B. Zupančič,
Mme W. Thomassen, *juges*,
et de M. M. O'Boyle, *greffier de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 27 janvier 1999 et enregistrée le 18 mars 1999,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant est un ressortissant espagnol, né en 1943 et résidant à Madrid.

A. Circonstances particulières de l'affaire

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par le requérant, peuvent se résumer comme suit.

Le 2 février 1981, le requérant prit ses fonctions de fonctionnaire de la Banque d'Espagne en tant qu'inspecteur des établissements de crédit et d'épargne. Le 8 juillet 1986, la Banque d'Espagne accepta sa demande de mise en disponibilité volontaire.

1. Procédure de sanction diligentée par la Banque d'Espagne à l'encontre du requérant pour ses activités dans un établissement de crédit privé

A une date non précisée, le requérant fut désigné conseiller d'une société hypothécaire privée, poste qu'il occupa jusqu'en 1993.

Au terme d'une procédure disciplinaire diligentée par la Banque d'Espagne, en tant qu'organisme de contrôle des établissements de crédit, le Conseil des Ministres, par une décision du 22 décembre 1993, infligea au requérant une sanction d'interdiction pendant deux ans d'occuper des fonctions d'administration ou de direction dans tout établissement de crédit, et au paiement d'une amende d'un million de pesetas pour infractions graves et très graves à la législation bancaire. Contre cette décision, le requérant présenta deux recours devant le Tribunal suprême, le premier en invoquant la loi de 1978 sur la protection des droits fondamentaux de la personne et, le deuxième, un recours contentieux-administratif. Par arrêt du 10 janvier 1997, le Tribunal suprême, estimant que les droits de la défense du requérant n'avaient pas été respectés dans la phase administrative, déclara nulle la décision du 22 décembre 1993 et ordonna le remboursement de l'amende payée par le requérant. Par un deuxième arrêt du et 8 juillet 1997, le Tribunal suprême confirma son arrêt antérieur en y ajoutant l'obligation pour l'administration de verser au requérant les intérêts légaux correspondant à l'amende.

Par une décision du 11 mars 1997, la Banque d'Espagne, tenant compte de l'arrêt du Tribunal suprême du 10 janvier 1997 et, eu égard au fait que les faits reprochés au requérant n'étaient pas prescrits, engagea une nouvelle procédure de sanction à l'encontre du requérant. Au terme de cette procédure, par une décision du 19 février 1998, le ministère de l'Économie et des Finances sanctionna le requérant d'une mesure d'interdiction pendant deux ans d'occuper des fonctions d'administration et de gestion dans toute entité de crédit, et lui infligea une amende d'un million de pesetas. Le requérant a attaqué cette nouvelle procédure moyennant recours contentieux-administratif qui se trouve pendant.

2. Licenciement du requérant par la Banque d'Espagne en tant qu'employé de la Banque d'Espagne

Le 27 février 1997, le requérant adressa une lettre au Sous-Directeur Général de la Banque d'Espagne, chef du bureau d'inspection des services, dans laquelle il faisait observer que le Tribunal suprême avait annulé la sanction disciplinaire du 22 décembre 1993 pour

non-respect de ses droits de la défense. Se référant aux diverses irrégularités commises par divers services de la Banque d'Espagne dans le cadre de procédure disciplinaire, le requérant affirmait que :

« b) Le Secrétariat Général de la Banque d'Espagne (...) occulta aux services juridiques une documentation fondamentale.

c) La Direction Générale de l'Inspection occulta aux services juridiques de la documentation me concernant et parlant de mon innocence.

d) L'acte de l'Inspection (...) contient des affirmations fausses en ce qui me concerne.

e) Les services juridiques (...) présentent comme fondements juridiques un tape-à-l'œil argumentaire prétentieux sur le vide.

f) Le chef des services juridiques présente au Sous-Gouverneur un mémoire (...) contenant de graves mensonges . »

Le requérant se plaignait également qu'après son retour à la Banque d'Espagne le 16 février 1994, il y avait été soumis, pendant vingt mois, à un traitement vexatoire, dégradant, inhumain et humiliant, violant ainsi, une fois encore, ses droits fondamentaux protégés par la Constitution espagnole. Il faisait observer qu'alors que des personnes importantes de la Banque d'Espagne ne remplissaient pas leurs obligations et mentaient dans des documents publics, il continuait de faire l'objet de discriminations et de décisions arbitraires et prévaricatrices. A la fin de sa lettre, le requérant ajouta ce qui suit :

« Par la présente lettre je profite également pour porter à votre connaissance la conduite, que je considère gravement irrégulière, de, au moins (...) » ;

suivait une liste de noms, notamment de dirigeants de la Banque d'Espagne, à commencer par son Gouverneur.

Le 11 mars 1997, le Gouverneur de la Banque d'Espagne adressa au requérant une lettre de licenciement dont le libellé est le suivant :

« (...) Je vous communique la décision de cet établissement de se passer de vos services. Cette décision est motivée par les faits suivants :

1. Votre lettre du 27 février 1997, adressée à M. E.H.E., Sous-Directeur Général de cet établissement (...). Dans cette lettre il est tenu des affirmations relatives aux actes réalisés par divers départements et services de cet établissement dans la procédure ouverte à IGS de Mercado Hipotecario S.C.H. S.A., dont la teneur est la suivante en ce qui vous concerne : (*suit la liste des affirmations émises par le requérant dans sa lettre aux points b) à f) relatives aux irrégularités commises par divers services de la Banque*). »

La lettre de licenciement poursuivait comme suit :

« c) Il qualifie de « gravement irrégulières » les conduites de Messieurs (*suit un liste de noms avec en premier lieu le nom du Gouverneur de la Banque d'Espagne*). »

2. Avoir distribué, moyennant photocopies, la lettre en question dans les lieux de travail de cet établissement, à Alcalá, 50 et 522, les 3 et 5 mars (...) lui donnant ainsi une énorme diffusion et portant atteinte au bon nom et image tant de l'Institution que des personnes auxquelles il y est fait allusion.

Considérant que de telle conduites supposent un manquement grave et coupable aux obligations contractuelles, cet établissement a décidé de vous licencier, dans l'exercice des droits conférés par l'article 54.2 c) et d) du Statut des Travailleurs, avec effet au jour de la date de la présente lettre. (...)

Le Gouverneur »

Le 20 mars 1997, le président du Comité National d'Entreprise de la Banque d'Espagne adressa une lettre au Gouverneur de la Banque centrale en faisant observer que le requérant avait agi dans le cadre de ses obligations réglementaires d'informer l'Inspection des Services des faits qui, de son avis, violaient ses droits en tant que travailleur, et supposaient un fonctionnement anormal de personnes et de services de la banque centrale. Il exprima sa surprise devant une sanction aussi radicale prise dans une affaire sans aucune répercussion publique, et demanda au Gouverneur de laisser sans effet la décision de licenciement et d'ouvrir une procédure réglementaire à l'encontre du requérant.

Contre la décision de licenciement, le requérant présenta un recours devant le tribunal social n° 16 de Madrid en alléguant notamment la violation des articles 14 (principe de non-discrimination) et 20 (droit à la liberté d'expression) de la Constitution espagnole.

Par un jugement contradictoire rendu le 31 juillet 1997, le tribunal social n° 16 de Madrid annula la décision de licenciement du requérant en estimant que le droit à la liberté d'expression-information du requérant avait été violé. Examinant l'article 20 de la Constitution, le tribunal estima notamment que :

« (...) Dans la lettre du 27 février 1997, rédigée par le requérant, il est fait une série d'imputations à ses supérieurs, toutefois, dans aucune de ces imputations, il est attribué la commission d'un délit mais au contraire il est fait allusion aux irrégularités commises, d'ordre administratif pouvant revêtir une indiscutable importance sans qu'il ne soit fait référence aux infractions pénales contenues dans le code pénal telles que faux en documents (...), toutes les imputations dénoncées se référant à sa propre défense. En conséquence, même si les allégations du requérant contenues dans sa lettre du 27 février 1997 revêtent une indiscutable importance, on ne peut considérer que celles-ci contiennent des imputations de faits délictueux. Cela est de première importance dès lors que, selon la jurisprudence citée (*du Tribunal constitutionnel*), le droit de tout citoyen à exercer le droit garanti par l'article 20 de la Constitution espagnole comprend les affirmations pouvant résulter dérangeantes, pour autant qu'elles n'enfreignent pas le droit fondamental qui en constitue la limite, à savoir, le droit à l'honneur. Ce droit sera violé, selon la jurisprudence du Tribunal constitutionnel (...) lorsque les imputations émises se réfèrent à la réalisation de conduites délictueuses. En outre, il convient d'accorder une plus grande importance aux circonstances dans lesquelles a eu lieu l'envoi de la lettre du requérant. Ainsi, le requérant a été sanctionné et fait l'objet d'un traitement distinct dans l'attribution d'un travail effectif, (...) de sorte qu'en envoyant la lettre à son supérieur le requérant ne fait que se défendre des imputations faites à son encontre.

(...)

En conséquence, on ne saurait considérer que le contenu de la lettre adressée à E.H.E., Sous-Directeur général de la Banque d'Espagne, ait dépassé les limites de l'exercice d'un droit fondamental.

(...) Quant au fait d'avoir rendu public le contenu de la lettre parmi les travailleurs (...), certes il remit la lettre personnellement à plusieurs de ses collègues, ainsi qu'au registre. Toutefois, il n'est pas démontré, qu'en plus, il ait déposé les photocopies dans les différents centres de travail. (...) Il est indiscutable que la conduite de l'intéressé pourrait aller au détriment de l'image de l'entreprise mais il est également vrai que la diffusion s'est limitée à l'entreprise, sans qu'il soit prouvé que le requérant n'ait effectué aucun acte tendant à rendre publique sa lettre. (...) En conséquence, on ne peut estimer que le requérant ait exercé son droit prévu à l'article 20 de la Constitution espagnole au-delà des limites conformant ce droit, de sorte que la résiliation du contrat de travail (...) doit être qualifiée comme ayant violé un droit fondamental, entraînant ainsi la nullité du licenciement. (...) »

La Banque d'Espagne interjeta appel de ce jugement devant le Tribunal supérieur de justice de Madrid. Par un arrêt contradictoire du 14 juillet 1998, le tribunal infirma le jugement entrepris et estima le licenciement conforme aux droits fondamentaux invoqués par le requérant et, en particulier, l'article 20 de la Constitution notamment aux motifs suivants :

> (...) le requérant présenta le 27 février 1997, par le biais du registre général de la Banque d'Espagne, une lettre adressée à E.H.E., Sous-Directeur général, chef du Bureau d'Inspection des Services. Copie de cette lettre avec la mention manuscrite « A tous les collègues de la Banque d'Espagne » fut apposée dans le centre de la banque à Alcalá 522, dans le tableau d'affichage destiné à l'information des syndicats (...) sans qu'il soit démontré que sa distribution fut réalisée par le requérant. S'agissant du contenu de la lettre, il convient de souligner qu'une première partie porte sur la procédure ouverte à l'encontre du requérant et qui, administrativement, donna lieu à la décision du Conseil des Ministres du 22 décembre 1993 et, une autre partie ou aspect, étranger ou sans connexion avec l'instruction de ladite procédure.
>
> (...) s'agissant (...) du traitement vexatoire et humiliant dont il dit avoir été victime de la part de la banque, en violation de tous les droits fondamentaux, l'inexécution des obligations qu'il attribue à des personnes importantes de la banque ainsi que les mensonges dans des documents publics, décisions arbitraires et prévarications, l'espoir que des personnes citées par lui soient radiées de l'ordre des avocats et les conduites gravement irrégulières qu'il attribue à dix-sept personnes de la banque, entre elles les dirigeants, ces termes constituent des opinions clairement offensantes et infamantes car invitant à soupçonner que la façon d'agir de la Banque en tant qu'entreprise et de ses dirigeants est contraire aux normes et portant atteinte et discrédit à ces derniers (...) Ces termes contenus dans la lettre ne répondent pas à un réaction instantanée et inattendue, ce qui est le propre des excès oraux, mais furent précédés de sérénité et discernement, en étant conscient du fond et de la forme (...). Le fait que la lettre n'ait pas eu de diffusion extérieure n'enlève rien à la gravité de l'atteinte à l'image de l'entreprise en son sein même (...). Il faut dès lors conclure que le requérant a outrepassé le droit à la liberté d'expression en portant atteinte à l'honorabilité de l'entreprise et des employés (...) »

Contre cet arrêt, le requérant forma un recours d'*amparo* devant le Tribunal constitutionnel en invoquant les articles 20 (droit à la liberté d'expression et d'information) et 24 (droit à un procès équitable) de la Constitution espagnole. Par une décision du 30 novembre 1998, la haute juridiction, reprenant pour l'essentiel la motivation du Tribunal supérieur de justice de Madrid, rejeta le recours pour défaut de fondement.

B. Droit interne pertinent

1. Les dispositions pertinentes du Statut des Travailleurs se lisent comme suit :

Article 54

> « Licenciement disciplinaire. – 1. L'employeur peur décider de mettre fin au contrat de travail, par un licenciement du travailleur pour non-respect grave et coupable de ses obligations.
>
> (...)
>
> 2. Seront considérées comme inexécutions contractuelles :
>
> (...)
>
> c) Les offenses orales ou physiques envers l'employeur ou les personnes travaillant dans l'entreprise ou les membres de leurs familles vivant avec eux.
>
> d) La violation de la bonne foi contractuelle, ainsi que l'abus de confiance dans la réalisation du travail .»

Article 55

« Forme et effets du licenciement disciplinaire.

(...)

5. Le licenciement justifié entraînera l'extinction du contrat sans droit à indemnisation (...). »

2. En outre, l'article 20 de la Constitution entre en ligne de compte dans la présente affaire :

Article 20

« 1. Son reconnus et protégés les droits suivants :

a) à exprimer et diffuser librement des pensées, idées et opinions oralement, par écrit ou par tout autre moyen de reproduction ;

(...)

d) à communiquer et recevoir librement des informations vraies par tous les moyens de diffusion. (...).

2. L'exercice de ces droits ne peut être restreint par aucune censure préalable.

(...)

4. Ces libertés ont leur limite dans le respect des droits reconnus dans ce Titre, dans les dispositions des lois d'application et particulièrement dans le droit à l'honneur, à la vie privée, à son image et à la protection de la jeunesse et de l'enfance. »

3. L'article 171 de la convention collective de la Banque d'Espagne se lit ainsi :

« Pour autant que la nature de la faute le permet, le licenciement se réservera aux cas de récidive dans des fautes très graves. »

GRIEFS

Le requérant souligne que le contenu de la lettre qui lui a valu son licenciement reflète la vérité. Il souligne que les termes jugés offensants ont été extraits hors de leur contexte et interprétés en marge de celui-ci. Il fait observer qu'aucune des personnes mises en cause n'a porté plainte ni au pénal ni au civil à son encontre. Il se plaint que le Tribunal de justice de Madrid puis le Tribunal constitutionnel on porté atteinte à son droit à la liberté d'expression tel que garanti par l'article 10 de la Convention.

Le requérant se plaint en outre que sa cause n'a pas été entendue équitablement et invoque les articles 6 §§ 1 et 2 et 13 de la Convention. Il se plaint par ailleurs d'avoir fait l'objet d'une discrimination contraire à l'article 14 de la Convention. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1, le requérant se plaint enfin que la mesure de licenciement constitue une violation de son droit au respect de ses biens dans la mesure où il s'est vu privé de l'unique source de revenus.

EN DROIT

1. Le requérant se plaint que les décisions des tribunaux espagnols rejetant son recours tendant à l'annulation de son licenciement par la Banque d'Espagne ont porté atteinte à son droit à la liberté d'expression tel que garanti par l'article 10 de la Convention, ainsi libellé :

« 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. »

En l'état actuel du dossier, la Cour n'est pas en mesure de se prononcer sur la recevabilité de ce grief et estime nécessaire de porter cette partie de la requête à la connaissance du gouvernement défendeur, en application de l'article 54 § 3 b) du règlement de la Cour.

2. Le requérant se plaint que les tribunaux espagnols n'ont pas examiné sa cause équitablement et invoque les articles 6 §§ 1 et 2, et 13 de la Convention. Les parties pertinentes de l'article 6 se lisent comme suit :

« 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal (...) qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle.(...)

2. Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie. »

Pour autant que le requérant invoque l'article 6 § 2 de la Convention, la Cour observe que la procédure litigieuse ne porte pas sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale dirigée contre lui au sens de l'article 6 de la Convention. Dès lors, cette partie de la requête est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention, au sens de l'article 35 § 3 de la Convention, et doit être rejetée en application de l'article 35 § 4.

Dans la mesure où le requérant se plaint du caractère inéquitable de la procédure et invoque l'article 6 § 1 de la Convention, la Cour, à supposer même que cette disposition soit d'application en l'espèce, relève que le requérant a eu accès à plusieurs juridictions espagnoles qui ont examiné sa cause dans le cadre d'une procédure contradictoire. Il a pu, aux différents stades de celle-ci, présenter les arguments qu'il jugeait pertinents pour la défense de sa cause. Les jugements rendus par les tribunaux espagnols ont été amplement motivés, en fait comme en droit. Examinant la procédure dans son ensemble, la Cour n'a décelé aucune apparence de violation des garanties inhérentes au procès équitable. Pour ce qui est de l'article 13, la Cour rappelle que les garanties de cette disposition s'effacent devant celles de l'article 6 § 1 (cf., par exemple, n° 13021/87, déc. 8.9.1988, D.R. 57, p. 268). Il s'ensuit que cette partie de la requête doit être rejetée comme étant manifestement mal fondée en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

3. Pour autant que le requérant se plaint d'avoir fait l'objet d'une discrimination contraire à l'article 14, la Cour n'a décelé aucune apparence de violation de cette disposition de la Convention. Il s'ensuit que cette partie de la requête doit être rejetée comme étant manifestement mal fondée en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

4. Le requérant se plaint enfin que la mesure de licenciement constitue une violation de son droit au respect de ses biens dans la mesure où il s'est vu privé de l'unique source de revenus. Il invoque l'article 1 du Protocole n° 1.

A cet égard, la Cour rappelle que, selon sa jurisprudence constante, le revenu futur ne peut être considéré comme un « bien » que s'il a déjà été gagné ou s'il a fait l'objet d'une créance certaine. Or, la révocation d'un fonctionnaire et la perte de gains futurs qu'elle entraîne ne portent pas atteinte aux « biens » du requérant (cf. par exemple, N° 19819/92, déc. 5.7.1994, D.R. 78, p. 89). Il s'ensuit que cette partie de la requête doit être rejetée comme étant manifestement mal fondée en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

AJOURNE l'examen du grief du requérant concernant l'atteinte à son droit à la liberté d'expression (article 10 de la Convention) ;

DÉCLARE LA REQUÊTE IRRECEVABLE pour le surplus.

Michael O'Boyle
Greffier

Elisabeth Palm
Présidente