



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

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE HALİS DOĞAN ET AUTRES c. TURQUIE

(Requête n° 50693/99)

ARRÊT

STRASBOURG

10 janvier 2006

DÉFINITIF

10/04/2006

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

En l'affaire Halis Doğan et autres c. Turquie,

La Cour européenne des Droits de l'Homme (deuxième section), siégeant en une chambre composée de :

MM. J.-P. COSTA, *président*,

A.B. BAKA,

I. CABRAL BARRETO,

R. TÜRMEŖ,

K. JUNGWIERT,

V. BUTKEVYCH,

D. POPOVIĆ, *juges*,

et de M. S. NAISMITH, *greffier adjoint de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 6 décembre 2005,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 50693/99) dirigée contre la République de Turquie et dont huit ressortissants de cet Etat, MM. Halis Doğan, Cihan Çapan, Hasan Deniz, Kadri Kaya, Mehmet Zeynettin Unay, Varlık Özmenek et Ragıp Zarakolu, et M^{me} Zeynep Tosun (« les requérants »), ont saisi la Cour le 10 août 1999 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Les requérants sont représentés par M^e Ö. Kılıç, avocat à Istanbul. Le gouvernement turc (« le Gouvernement ») n'a pas désigné d'agent aux fins de la procédure devant la Cour.

3. Le 18 avril 2002, la Cour (troisième section) a décidé de communiquer la requête au Gouvernement.

4. Le 1^{er} novembre 2004, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). La présente requête a été attribuée à la deuxième section ainsi remaniée (article 52 § 1).

5. Le 8 mars 2005, se prévalant des dispositions de l'article 29 § 3, la Cour a décidé que seraient examinés en même temps la recevabilité et le bien-fondé de l'affaire.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. Les requérants sont nés respectivement en 1944, 1977, 1974, 1958, 1956, 1943, 1948 et 1973, et résident à Istanbul, Diyarbakır (Kadri Kaya) et Ankara (Varlık Özmenek). A l'époque des faits, Halis Doğan était propriétaire du journal *Özgür Bakış*, un quotidien national qui avait son siège à Istanbul. Cihan Çapan, Hasan Deniz et Zeynep Tosun en étaient responsables de l'édition. Kadri Kaya était représentant du journal à Diyarbakır. Mehmet Zeynettin Unay était responsable technique du journal. Varlık Özmenek était membre du comité d'édition et Ragıp Zarakolu était directeur de la publication.

7. Le quotidien national *Özgür Bakış* fut publié à partir du 23 avril 1999 par la société « La distribution de la presse unifiée » (*Birleşik Basın Dağıtım*, ci-après la « BBD »), en remplacement du quotidien *Ülkede Gündem*, qui avait cessé ses activités le 24 octobre 1998. *Özgür Bakış* fut remplacé à son tour par un autre quotidien, *2 Binde Yeni Gündem*, à partir du 27 avril 2000.

8. Le 7 mai 1999, en application des articles 11 alinéa e) de la loi n° 2935 et 7 du décret-loi n° 285, le préfet de la région soumise à l'état d'urgence prit un décret, applicable immédiatement, interdisant l'introduction et la distribution du quotidien *Özgür Bakış* dans la région soumise à l'état d'urgence, à savoir Diyarbakır, Hakkari, Siirt, Şırnak, Tunceli et Van. A compter du 7 mai 1999, la vente, la distribution et le stockage de ce quotidien furent interdits dans cette région.

9. A une date non précisée, la BBD fut également informée de ce décret.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

10. Le droit et la pratique internes pertinents en vigueur à l'époque des faits sont décrits dans les arrêts *Çetin et autres c. Turquie* (n°s 40153/98 et 40160/98, §§ 24-32, CEDH 2003-III (extraits)), et *Doğan et autres c. Turquie* (n°s 8803-8811/02, 8813/02 et 8815-8819/02, §§ 79-88, CEDH 2004-VI (extraits)).

EN DROIT

I. SUR LA RECEVABILITÉ

11. Le Gouvernement soutient que deux des requérants, Kadri Kaya et Mehmet Zeynettin Unay, ne peuvent pas se prétendre victimes d'une violation de droits garantis par la Convention, étant donné qu'ils n'étaient pas concernés de manière directe par l'acte ou l'omission litigieux des autorités administratives ou judiciaires internes à aucun stade de la procédure ; le premier était représentant du journal à Diyarbakır et le deuxième responsable technique à Istanbul.

12. Kadri Kaya prétend que la mesure incriminée a eu de réelles répercussions sur la façon dont il exerçait sa fonction de représentant du journal. En raison de l'interdiction de la distribution du journal dans la région, il ne lui était plus possible d'exercer son métier et de transmettre les événements au siège du journal.

13. Mehmet Zeynettin Unay soutient qu'il était non seulement responsable des affaires économiques et techniques du journal, mais qu'il participait également aux activités concernant l'édition du quotidien.

14. Ces deux requérants se considèrent dès lors directement victimes d'une ingérence dans leur droit d'informer les habitants de la région qui sont directement concernés par ces informations.

15. La Cour rappelle qu'une personne peut valablement se prétendre « victime » d'une ingérence dans l'exercice de ses droits garantis par la Convention si elle a été directement touchée par les faits prétendument constitutifs de l'ingérence (voir *Tanrıkulu, Kaya, Çetin et autres c. Turquie* (déc.), n^{os} 40150/98, 40153/98 et 40160/98, 6 novembre 2001, et la jurisprudence citée dans cette décision).

16. La Cour rappelle que la Convention ne permet pas l'*actio popularis*, mais exige, pour l'exercice du droit de recours individuel, que le requérant se prétende de manière plausible lui-même victime directe ou indirecte d'une violation de la Convention résultant d'un acte ou d'une omission imputable à l'Etat contractant. Contrairement à d'autres requérants qui étaient propriétaire, responsables de l'édition, membre du comité de l'édition et directeur de la publication, Kadri Kaya était représentant et Mehmet Zeynettin Unay responsable technique du journal. Il n'a donc pas été démontré que leur fonction principale était la communication d'informations et que celle-ci était directement concernée. Le seul fait que ces derniers subissent des effets indirects de la mesure – d'ailleurs comme toutes les personnes travaillant pour le journal – ne saurait suffire pour les qualifier de « victimes » au sens de l'article 34 de la Convention.

17. Partant, la requête pour autant qu'introduite par les requérants Kadri Kaya et Mehmet Zeynettin Unay doit être rejetée pour défaut manifeste de fondement au sens de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

18. Pour le reste, la Cour constate que les griefs ne sont pas manifestement mal fondés au sens de l'article 35 § 3 de la Convention et ne se heurtent à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de les déclarer recevables.

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

19. Les requérants se plaignent d'une ingérence injustifiée dans l'exercice de leur droit de communiquer des informations ou des idées résultant de l'interdiction de la distribution du quotidien *Özgür Bakış* dans la région soumise à l'état d'urgence, ordonnée par son préfet le 7 mai 1999. Ils invoquent les articles 9, 10, 17, 18 et 14 de la Convention. La Cour décide d'examiner ces griefs sous l'angle de l'article 10 de la Convention, dont le passage pertinent est 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. (...) »

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 l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime (...) »

20. D'après le Gouvernement, la liberté d'expression telle qu'elle est garantie par l'article 10 de la Convention n'a pas un caractère absolu. Il peut y avoir des restrictions légales prévues par le deuxième paragraphe de cette disposition. A cet égard, il fait remarquer que la distribution du journal a été interdite dans une région déterminée où régnait un climat particulièrement sensible en raison d'activités terroristes. Les articles publiés dans le quotidien tendaient à agiter la population ou à justifier des actes criminels terroristes, pouvaient avoir un impact important sur l'ordre public dans la région. Il fait constater qu'il appartient aux autorités internes de réduire le climat des tensions sociales qui contribue à la survie des organisations terroristes.

21. Mettant l'accent sur la nécessité de la lutte contre le terrorisme, le Gouvernement souligne que l'article 10 concède aux Etats contractants une marge d'appréciation large lorsque leur intégrité territoriale est menacée par le terrorisme. Rappelant la jurisprudence des organes de la Convention, il explique que les autorités nationales sont mieux placées que la Cour européenne pour apprécier l'impact probable des activités terroristes,

compte tenu des difficultés de protéger l'intégrité territoriale et l'ordre public. En outre, la Cour doit également prendre en considération le contexte de l'affaire lorsqu'il s'agit de propos risquant de déclencher des réactions incontrôlables dans les moments délicats que traverse la Turquie.

22. Les requérants s'opposent aux arguments du Gouvernement et prétendent que l'ingérence litigieuse emporte manifestement violation de leur droit à la liberté de communiquer des informations et des idées.

23. Pour eux, l'interdiction n'était nullement motivée par des raisons d'ordre public. Au moment des mesures incriminées, les articles publiés dans le journal ne constituaient pas de danger pour l'ordre public.

24. La Cour note qu'il ne prête pas à controverse entre les parties que l'interdiction de la distribution et de l'introduction d'*Özgür Bakış* dans la région soumise à l'état d'urgence, ordonnée par le préfet de cette région le 7 mai 1999 en vertu des articles 11 e) de la loi n° 2935 et 7 du décret-loi n° 285, constituait une ingérence dans le droit des requérants à la liberté d'expression, protégé par l'article 10 § 1. Il n'est pas davantage contesté que l'ingérence était prévue par la loi et poursuivait un but légitime, à savoir la protection de l'intégrité territoriale et de l'ordre public, au sens de l'article 10 § 2 (voir *Çetin et autres c. Turquie*, n°s 40153/98 et 40160/98, §§ 41-47, CEDH 2003-III (extraits)). La Cour souscrit à cette appréciation. En l'occurrence, la question est de savoir si la mesure litigieuse était « nécessaire dans une société démocratique » pour atteindre ces buts.

25. La Cour a déjà traité d'affaires soulevant des questions semblables à celles du cas d'espèce et constaté la violation des articles 10 ou 11 de la Convention (voir notamment *Çetin et autres*, précité, *Güneri et autres c. Turquie*, n°s 42853/98, 43609/98 et 44291/98, 12 juillet 2005, et *Yeşilgöz c. Turquie*, n° 45454/99, 20 septembre 2005).

26. Elle note que les articles 11 e) de la loi n° 2935 sur l'état d'urgence et 7 du décret-loi n° 285 donnent au préfet la compétence pour interdire la circulation et la distribution de tout écrit, lorsqu'il est considéré comme susceptible de perturber gravement l'ordre public de la région ou d'exciter les esprits dans la population locale, ou de gêner les forces de l'ordre dans l'accomplissement de leur mission en donnant une interprétation fautive des activités menées dans la région. Rédigées en termes très larges, ces dispositions confèrent au préfet de la région soumise à l'état d'urgence de vastes prérogatives en matière d'interdiction administrative de la distribution et de l'introduction de publications.

27. De telles restrictions préalables ne sont pas, *a priori*, incompatibles avec la Convention. Pour autant, elles doivent s'inscrire dans un cadre légal particulièrement strict quant à la délimitation de l'interdiction et à l'efficacité du contrôle juridictionnel contre les éventuels abus. Or, la Cour observe que tant les dispositions qui confèrent ces compétences au préfet de la région soumise à l'état d'urgence que l'application de cette réglementation échappent à tout contrôle juridictionnel. L'absence d'un tel

contrôle en matière d'interdiction administrative de publications prive les requérants des garanties suffisantes pour éviter d'éventuels abus (*Çetin et autres*, précité, §§ 61 et 66).

28. La Cour tient compte des circonstances entourant le cas soumis à son examen, en particulier des difficultés liées à la lutte contre le terrorisme. Pour elle, la tension politique régnant à l'époque des faits dans la région en question en raison des actes de terrorisme pèse d'un certain poids. Toutefois, il convient de relever que la décision d'interdiction n'est pas motivée (*Çetin et autres*, précité, § 63). De plus, rien n'indiquait que le journal en question était susceptible de propager des idées de violences et de rejet de la démocratie, ou avait un impact potentiel néfaste qui justifiait son interdiction (voir, *mutatis mutandis*, *Güneri et autres*, précité, § 79).

29. A la lumière des considérations ci-dessus, la Cour conclut que l'interdiction litigieuse ne peut être considérée comme « nécessaire dans une société démocratique ».

30. Partant, il y a eu violation de l'article 10 de la Convention.

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 13 DE LA CONVENTION

31. Les requérants se plaignent de l'absence de voies de recours pour contester la décision prise à l'encontre du quotidien *Özgür Bakış* par le préfet de la région où l'état d'urgence était en vigueur. Ils invoquent les articles 6, 13 et 14 de la Convention. La Cour décide d'examiner ces griefs sous l'angle de l'article 13, ainsi libellé dans sa partie pertinente :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

32. Le Gouvernement affirme que l'interdiction incriminée doit être considérée dans le contexte de l'état d'urgence où il existait une menace de terrorisme. L'article 7 du décret-loi n° 285 permettait au préfet de la région de prendre de telles mesures exceptionnelles dans le cadre de la marge d'appréciation des autorités nationales.

33. Les requérants contestent cette thèse. Ils rappellent que les décisions prises par le préfet de la région soumise à l'état d'urgence ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation.

34. La Cour rappelle que l'article 13 de la Convention garantit l'existence en droit interne d'un recours permettant de s'y prévaloir des droits et libertés de la Convention tels qu'ils peuvent s'y trouver consacrés. Cette disposition a donc pour conséquence d'exiger un recours interne habilitant à examiner le contenu d'un « grief défendable » fondé sur la Convention et à offrir le redressement approprié (voir, parmi d'autres, *Kudła c. Pologne* [GC], n° 30210/96, § 157, CEDH 2000-XI). La portée de

l'obligation que l'article 13 fait peser sur les Etats contractants varie en fonction de la nature du grief du requérant. Toutefois, le recours exigé par l'article 13 doit être « effectif » en pratique comme en droit (voir, par exemple, *İlhan c. Turquie* [GC], n° 22277/93, § 97, CEDH 2000-VII).

35. Comme la Cour l'a déjà observé (paragraphe 27 ci-dessus), l'absence de tout contrôle juridictionnel en la manière a privé les requérants des garanties suffisantes également au regard de l'article 13 de la Convention.

36. Partant, elle estime que l'article 13 de la Convention a été violé en raison de l'absence d'un recours en droit interne pour contester la mesure prise par le préfet de la région soumise à l'état d'urgence.

IV. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 7 DE LA CONVENTION

37. Les requérants soutiennent qu'ils ont publié un quotidien conformément à la loi et que l'absence de motivation du décret interdisant l'interdiction de la distribution de ce journal dans la région soumise à l'état d'urgence était contraire au principe de la légalité des délits et des peines. Ils invoquent l'article 7 de la Convention ainsi libellé dans sa partie pertinente :

« 1. Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. »

38. Eu égard à sa conclusion relative à l'article 10, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément le grief tiré de l'article 7 de la Convention.

V. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

39. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage

40. Halis Doğan réclame 157 000 euros (EUR) en réparation du préjudice matériel résultant des pertes de revenus professionnels consécutives à la mesure prise par le préfet de la région soumise à l'état d'urgence. Cihan Çapan, Hasan Deniz, Varlık Özmenek, Ragıp Zarakolu et

Zeynep Tosun sollicitent au même titre 2 000 EUR chacun. Ils réclament en outre la réparation d'un dommage moral qu'Halis Doğan évalue à 5 000 EUR et chacun des autres requérants à 3 000 EUR.

41. Le Gouvernement conteste ces prétentions.

42. S'agissant de l'allégation de pertes de revenus professionnels, la Cour relève qu'un lien de causalité direct ne se trouve pas suffisamment établi entre celle-ci et la violation constatée de l'article 10 de la Convention. En conséquence, elle n'y fait pas droit. En revanche, en ce qui concerne le dommage moral, elle estime que les requérants ont dû éprouver une certaine détresse qui ne saurait être réparée par le seul constat de violation. Statuant en équité comme le veut l'article 41 de la Convention, la Cour alloue 2 000 EUR à chacun des requérants Halis Doğan, Cihan Çapan, Hasan Deniz, Varlık Özmenek, Ragıp Zarakolu et Zeynep Tosun pour le dommage moral.

B. Frais et dépens

43. Au titre des frais et dépens pour leur représentation devant la Cour, les requérants sollicitent la somme de 5 110 EUR.

44. Le Gouvernement invite la Cour à rejeter cette demande.

45. Statuant en équité, la Cour accorde aux requérants conjointement la somme de 2 000 EUR à ce titre.

C. Intérêts moratoires

46. La Cour juge approprié de baser le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Déclare* la requête irrecevable pour autant qu'introduite par les requérants Kadri Kaya et Mehmet Zeynettin Unay, et recevable pour le surplus ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 10 de la Convention ;
3. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 13 de la Convention ;
4. *Dit* qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément le grief tiré de l'article 7 de la Convention ;

5. *Dit*

a) que l'Etat défendeur doit verser aux requérants, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes, à convertir en nouvelles livres turques au taux applicable à la date du règlement :

i. 2 000 EUR (deux mille euros) à chacun des requérants Halis Doğan, Cihan Çapan, Hasan Deniz, Varlık Özmenek, Ragıp Zarakolu et Zeynep Tosun) pour dommage moral ;

ii. 2 000 EUR (deux mille euros) aux requérants conjointement pour frais et dépens ;

iii. plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt ;

b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

6. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 10 janvier 2006 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

S. NAISMITH
Greffier adjoint

J.-P. COSTA
Président