



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

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE PAŞAOĞLU c. TURQUIE

(Requête n° 8932/03)

ARRÊT

STRASBOURG

8 juillet 2008

DÉFINITIF

08/10/2008

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 Paşaoğlu c. Turquie,

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

Françoise Tulkens, *présidente*,

Antonella Mularoni,

Ireneu Cabral Barreto,

Vladimiro Zagrebelsky,

Danutė Jočienė,

András Sajó,

Işıl Karakaş, *juges*,

et de Sally Dollé, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 17 juin 2008,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 8932/03) dirigée contre la République de Turquie et dont un ressortissant de cet État, M. Turan Paşaoğlu (« le requérant »), a saisi la Cour le 17 janvier 2003 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le requérant était représenté par M^{es} E. Saraçoğlu et D. Sanlı, avocats à Ankara. Le gouvernement turc (« le Gouvernement ») était représenté par son agent.

3. Le requérant alléguait en particulier une atteinte à sa vie privée et familiale résultant du refus des autorités administratives nationales de proroger son passeport.

4. Le 5 septembre 2006, la Cour a déclaré la requête partiellement irrecevable et a décidé de communiquer le grief tiré de 8 de la Convention au Gouvernement. Se prévalant de l'article 29 § 3 de la Convention, elle 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**

5. Le requérant est né en 1963 et réside à Thessalonique.

6. Le requérant est marié à une ressortissante grecque et est père d'un enfant.

7. Le 18 octobre 1999, il déposa une demande de prorogation de son passeport auprès du consulat général de Turquie à Thessalonique. Sa demande fut rejetée sur injonction du ministère de l'Intérieur.

8. Le jour même, il saisit le consul général d'une demande d'information quant aux motifs de ce refus.

9. Le 27 octobre 1999, l'avocat du requérant saisit la direction de la sûreté d'une demande d'information quant aux motifs de l'établissement d'une fiche de restriction au nom du requérant.

10. Le 9 novembre 1999, la direction de la sûreté précisa à la préfecture d'Istanbul que la présence du requérant à l'étranger et l'octroi d'un passeport étaient de nature à compromettre la sécurité du pays en vertu de l'article 22 de la loi n° 5682 sur les passeports, telle que modifiée par la loi n° 3463, de sorte qu'une fiche de restriction avait été établie à son nom.

11. Le 10 novembre 1999, l'avocat du requérant saisit la direction de la sûreté d'une demande d'information quant à la mesure de restriction dont l'intéressé faisait l'objet.

12. Le 25 novembre 1999, la direction de la sûreté près le ministère de l'Intérieur informa la préfecture d'Ankara que la présence du requérant à l'étranger et l'octroi d'un passeport étaient de nature à compromettre la sécurité du pays en vertu de l'article 22 de la loi n° 5682, de sorte qu'une fiche de restriction avait été établie à son nom.

13. Le même jour, elle demanda au ministère des Affaires étrangères d'enjoindre à sa représentation à l'étranger de saisir le passeport du requérant aux fins d'envoi à la préfecture d'Istanbul. Elle souligna à cet égard qu'une fiche de restriction avait été établie au nom du requérant pour des raisons de sécurité générale.

14. Le 13 décembre 1999, le requérant saisit le tribunal administratif d'Ankara d'un recours en annulation et d'un sursis à exécution de la décision portant interdiction de sortie du territoire.

15. Dans son mémoire en défense, le ministère de la Défense soutint que le requérant était le gendre de l'écrivain grec Georgios Andreadis, interdit de séjour en Turquie pour sa propagande en faveur d'un « État du Pont »¹; qu'il dirigeait une société de tourisme et organisait des voyages au départ de la Grèce vers la Turquie, au cours desquels il pouvait faire de la propagande pour « l'État du Pont ». Il précisa en outre qu'il avait été établi, par une décision ministérielle du 16 juillet 1999, que la présence du requérant à l'étranger et l'acceptation de sa demande de passeport pouvaient compromettre la sécurité du pays au regard de l'article 22 de la loi n° 5682.

16. Le 10 février 2000, le tribunal administratif rejeta la demande de sursis à exécution. L'un des juges siégeant à cette occasion adopta une opinion dissidente, aux termes de laquelle aucun élément de preuve ne venait établir les faits reprochés, le requérant n'ayant fait l'objet d'aucune

1. État de l'Asie mineure, sur le Pont-Euxin.

condamnation pénale. Il soutint qu'eu égard au rapprochement existant entre la Grèce et la Turquie, il aurait dû être sursis à la mesure litigieuse.

17. Le 2 mars 2000, le requérant forma opposition contre le rejet de sa demande de sursis.

18. Le 8 mars 2000, le tribunal administratif rejeta ce recours.

19. Le 5 octobre 2000, le tribunal administratif rejeta le recours en annulation du requérant. Il précisa à cette fin le fondement légal de la mesure de restriction litigieuse et estima établi, au vu des pièces du dossier, que le requérant se livrait à de la propagande hellénique en organisant des voyages vers la Turquie avec des groupes de touristes formés par son beau-père, ce qui pouvait constituer une menace pour la sécurité du pays.

20. Le 1^{er} décembre 2000, le requérant se pourvut devant le Conseil d'État et demanda l'annulation de la décision de première instance ainsi que le sursis à l'exécution de celle-ci. Il alléguait une atteinte au principe de la personnalité des peines et l'illégalité des mesures l'empêchant de retourner en Turquie. Il précisa de surcroît ne plus détenir de parts dans la société de tourisme mise en cause.

21. Le 7 février 2001, le Conseil d'État rejeta la demande de sursis du requérant.

22. Le 25 octobre 2001, il estima que la décision de première instance était conforme à la loi et aux règles de procédure et que les motifs à l'appui du recours n'étaient pas de nature à justifier l'infirmité de cette décision. Il rejeta en conséquence le recours en annulation.

23. Le 19 décembre 2001, le requérant forma opposition contre cette décision.

24. Par un arrêt du 15 mai 2002, notifié au requérant le 9 août 2002, le Conseil d'État rejeta cette demande.

25. Le 21 août 2002, le procureur de la République près la cour de sûreté de l'État d'Istanbul établit un mandat de recherche contre le requérant pour propagande contre l'unité de l'État.

26. Le 26 février 2004, le requérant saisit la représentation permanente de Turquie à Madrid d'une nouvelle demande de passeport.

27. Le 15 avril 2004, la préfecture d'Istanbul informa le ministère de l'Intérieur et la représentation permanente de la Turquie à Madrid que le requérant faisait l'objet d'un mandat de recherche émis par le procureur de la République près la cour de sûreté de l'État d'Istanbul pour propagande contre l'unité de l'État.

28. Le 28 avril 2004, le ministère de l'Intérieur invita la représentation permanente de la Turquie à Madrid à rejeter la demande de passeport du requérant mais à favoriser son retour en Turquie en lui accordant un « titre de voyage » de courte durée.

29. Le 13 octobre 2004, le requérant adressa une demande au ministère de l'Intérieur tendant à l'annulation de la fiche de restriction dont il faisait l'objet et à l'octroi d'un passeport.

30. Le 7 mars 2005, le ministère de l'Intérieur estima inopportun, au regard de la sécurité générale et à la lumière des décisions adoptées antérieurement par les juridictions administratives, de procéder à l'annulation en question.

31. Le 11 mars 2005, l'avocat du requérant saisit la direction générale de la sûreté près le ministère de l'Intérieur d'une demande d'information sur le point de savoir si l'interdiction de passeport dont faisait l'objet son client perdurait ou non et, dans l'affirmative, si cette interdiction pouvait être levée en raison de l'adoption d'une circulaire prévoyant la levée des interdictions de passeport.

32. Le 17 mars 2005, la direction générale de la sûreté informa le préfet d'Ankara, pour communication à l'avocat du requérant, qu'il n'y avait pas lieu, à la lumière des décisions des juridictions administratives adoptées en l'espèce, de procéder à l'annulation de la fiche de restriction du requérant.

33. Le 3 mai 2005, la commission des recours de la Grande Assemblée nationale turque, saisie d'une plainte pour refus de passeport, décida de ne pas donner suite à celle-ci.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

34. Conformément à l'article 22 de la loi n° 5682 sur les passeports, les personnes qui font l'objet d'une interdiction de quitter le territoire national en vertu d'une décision de justice ou dont la sortie du pays présente, selon le ministère de l'Intérieur, un inconvénient pour la sécurité générale ne peuvent se voir délivrer de passeport.

Toutefois, les personnes interdites de passeport ou de sortie du territoire ainsi que celles dont la présence en dehors du territoire national est considérée comme présentant un inconvénient pour la sécurité générale, et dont les passeports sont périmés et non renouvelés, peuvent se voir accorder un titre de voyage.

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 8 DE LA CONVENTION

35. Le requérant se plaint de la restriction administrative quant à l'octroi d'un passeport, du refus des autorités internes de proroger son passeport ainsi que de l'atteinte à sa liberté et à sa vie privée et familiale qui en résulte selon lui. Il invoque l'article 8 de la Convention ainsi libellé :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale (...)

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

36. Le Gouvernement combat cette thèse.

A. Sur la recevabilité

37. La Cour constate que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Elle relève par ailleurs qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

B. Sur le fond

38. Le Gouvernement rappelle que l'existence de « liens personnels étroits » entre les personnes est une condition *sine qua non* de l'existence d'une vie familiale au sens de l'article 8 de la Convention. Or en l'espèce non seulement le requérant n'est pas empêché de vivre avec son épouse et son enfant en Turquie, mais il n'établit en outre aucunement entretenir des « relations étroites » avec les membres de sa famille en Turquie.

39. Par ailleurs, à supposer que le requérant puisse se prétendre victime de l'article 2 du Protocole n° 4, le Gouvernement rappelle que la Turquie n'a pas ratifié ce dernier. De surcroît, il précise que si la Cour devait estimer qu'il y a eu ingérence en l'espèce, il affirme que celle-ci était prévue par la loi sur les passeports et poursuivait un but légitime, à savoir la sécurité nationale et l'ordre public. Enfin, aux termes de l'article 3 de la loi sur les passeports, tout citoyen turc se voit reconnaître le droit d'entrer en Turquie, de sorte que le requérant a la possibilité d'y transférer sa résidence et de s'y installer avec sa famille.

40. Le requérant soutient que la restriction dont il fait l'objet ne repose sur aucun fait avéré et que le Gouvernement n'apporte aucune précision quant au comportement qui serait de nature à porter atteinte à la sécurité nationale et à l'ordre public. En outre, il précise que la possibilité qui lui est offerte de retourner en Turquie en vertu de l'article 3 de la loi sur les passeports ne saurait être efficiente dès lors qu'elle n'a pas pour pendant la possibilité de quitter le territoire turc. A cet égard, l'intéressé souligne qu'il a appris être sous le coup d'une inculpation pénale pour propagande séparatiste. Enfin, il précise que sa mère ainsi que ses frères et ses sœurs vivent en Turquie, de même que ses oncles et tantes, de sorte que la restriction dont il fait l'objet porte atteinte à sa vie familiale tout en entravant ses activités commerciales et l'accès à ses propriétés.

41. La Cour rappelle que la mesure par laquelle un individu se trouve dépossédé d'un document de voyage tel que, par exemple, un passeport, s'analyse à n'en pas douter comme une ingérence dans l'exercice de la liberté de circuler, garantie en tant que telle à l'article 2 du Protocole n° 4 (*Baumann c. France*, n° 33592/96, § 62, CEDH 2001-V ; plus récemment, *Sissanis c. Roumanie*, n° 23468/02, § 63, 25 janvier 2007). Or ce Protocole a été signé mais non ratifié par la Turquie, de sorte que ses dispositions ne s'appliquent pas au cas d'espèce.

42. Cela étant, la Cour souligne que si les dispositions de l'article 8 ne sauraient se substituer à celles de l'article 2 du Protocole n° 4, il n'en existe pas moins un lien étroit entre ce dernier article et l'article 8 de la Convention. La Cour a ainsi eu l'occasion d'affirmer qu'à une époque où la liberté de circulation, et en particulier la liberté de circulation transfrontalière, est considérée comme essentielle pour l'épanouissement de la vie privée surtout lorsqu'il s'agit de personnes ayant des liens familiaux ancrés dans plusieurs pays, le fait de refuser cette liberté sans aucune motivation à une personne relevant de sa juridiction constitue, pour un Etat, un manquement grave à ses obligations (voir *İletmiş c. Turquie*, n° 29871/96, § 50, CEDH 2005-...).

43. En l'occurrence, la Cour observe que le requérant est domicilié en Grèce, où il réside avec son épouse et sa fille, alors que sa mère et ses frères et sœurs vivent en Turquie. Si le requérant s'est vu accorder le droit à un « titre de voyage » lui permettant, le cas échéant, de se rendre en Turquie, la Cour ne peut cependant ignorer qu'une fois dans ce pays et privé de passeport, il ne pourrait retourner en Grèce, où résident son épouse et sa fille. Dès lors, elle estime que les restrictions administratives quant à l'octroi d'un passeport et le refus des autorités internes de proroger le passeport du requérant ont constitué une ingérence dans le droit de celui-ci au respect de sa vie privée et familiale. Elle estime en effet qu'il existait des liens personnels suffisamment forts, qui ont été gravement affectés par l'application de cette mesure (*İletmiş*, précité, § 42).

44. Cette ingérence était en outre prévue par la loi n° 5682 sur les passeports et poursuivait un but légitime au sens du deuxième paragraphe de l'article 8 de la Convention, c'est à dire la sécurité nationale. Reste à déterminer si cette ingérence était nécessaire dans une société démocratique c'est-à-dire si elle répondait à un besoin social impérieux et était proportionnée au but légitime poursuivi.

45. A cet égard, la Cour observe que la mesure litigieuse ne découle ni de poursuites pénales, ni de la mise à exécution d'une contrainte par corps à l'encontre du requérant, mais qu'elle constitue une mesure de police administrative à caractère préventif, reposant sur l'existence d'une « fiche de restriction » établie par le ministère de l'Intérieur. Certes, le requérant put déférer cette mesure aux juridictions administratives, au contrôle desquelles elle fut soumise. Force est toutefois de constater que les

juridictions en question justifiaient la mesure et, se fondant uniquement sur le lien de parenté par alliance du requérant avec M. Georgios Andreadis et sur l'existence d'une « fiche de restriction » ministérielle, à laquelle l'intéressé n'eut pas accès, elles affirmèrent que celui-ci se livrait à de la propagande contre l'unité de l'Etat.

46. A cet égard, la Cour relève que les juridictions administratives statuèrent de la sorte alors même que le requérant ne faisait l'objet d'aucune poursuite ni condamnation pénale. Ainsi, bien que l'intérêt lié au but légitime de mesures préventives, telle celle adoptée en l'espèce, perde de son poids avec le temps (*İletmiş*, précité, §§ 46-47), la Cour ne peut ignorer que la mesure litigieuse perdura pendant toute la durée de la procédure administrative, soit pendant plus de quatre ans, alors que les faits reprochés au requérant, pourtant constitutifs d'une incrimination pénale en vertu du droit interne, ne donnèrent lieu à aucune inculpation. En effet, ce n'est qu'au terme de cette procédure administrative que des poursuites pénales furent diligentées contre le requérant (paragraphe 25 ci-dessus).

47. Enfin, la Cour se doit de prendre en compte l'incertitude et le bouleversement que le maintien de la mesure litigieuse, indéfinie et fondée sur des données ministérielles confidentielles, a pu causer dans la vie du requérant. Eu égard à la situation personnelle et familiale de celui-ci à l'époque des faits, elle estime que le maintien de cette mesure pendant une si longue période, en l'absence de toute inculpation pénale, était disproportionné et qu'il ne saurait donc passer pour « nécessaire dans une société démocratique ».

48. Dès lors, la Cour conclut à la violation de l'article 8 de la Convention.

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

49. 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

50. Le requérant réclame 150 000 euros (EUR) au titre du préjudice matériel, notamment pour gain manqué, et 200 000 EUR au titre du dommage moral qu'il aurait subis.

51. Le Gouvernement conteste ces prétentions.

52. S'agissant de la perte de revenus alléguée, la Cour considère que les pièces soumises par le requérant ne suffisent pas à étayer le manque à

gagner qu'il aurait subi. En revanche, elle considère qu'il y a lieu de lui octroyer, en équité, 5 000 EUR au titre du préjudice moral.

B. Frais et dépens

53. Le requérant demande également 215,93 nouvelles livres turques (TRY) [environ 112 EUR] pour les frais et dépens engagés devant les juridictions internes. Il réclame 300 TRY [environ 155 EUR] pour les honoraires d'avocat dont il s'est acquitté lors de l'introduction de la requête. Enfin, précisant avoir conclu une convention d'honoraires aux termes de laquelle il serait redevable à son avocat des sommes prévues par le tableau des honoraires de référence des avocats au barreau d'Ankara, il réclame ces montants. Il fournit à titre de justificatif le tableau des honoraires de référence du barreau d'Ankara, les notes de frais afférentes à la procédure devant les juridictions internes ainsi que la facture de son avocat relative à l'introduction de la requête devant la Cour.

54. Le Gouvernement conteste ces prétentions.

55. Selon la jurisprudence de la Cour, un requérant ne peut obtenir le remboursement de ses frais et dépens que dans la mesure où se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux. En l'espèce et compte tenu des éléments en sa possession et des critères susmentionnés, la Cour estime raisonnable la somme de 267 EUR tous frais confondus et l'accorde au requérant.

C. Intérêts moratoires

56. La Cour juge approprié de calquer 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* le restant de la requête recevable ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 8 de la Convention ;
3. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, 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) 5 000 EUR (cinq mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, pour dommage moral ;
- ii) 267 EUR (deux cent soixante-sept euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt par le requérant, au titre des frais et dépens ;
- 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 ;

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

Fait en français, puis communiqué par écrit le 8 juillet 2008, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Sally Dollé
Greffière

Françoise Tulkens
Présidente