



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

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE URCAN ET AUTRES c. TURQUIE

*(Requêtes n^{os} 23018/04, 23034/04, 23042/04, 23071/04, 23073/04,
23081/04, 23086/04, 23091/04, 23094/04, 23444/04 et 23676/04)*

ARRÊT

STRASBOURG

17 juillet 2008

DÉFINITIF

17/10/2008

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 Urcan et autres 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 24 juin 2008,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouvent onze requêtes (n^{os} 23018/04, 23042/04, 23034/04, 23071/04, 23073/04, 23081/04, 23086/04, 23091/04, 23094/04, 23444/04 et 23676/04) dirigées contre la République de Turquie et dont onze ressortissantes de cet Etat, dont les noms figurent en annexe (« les requérantes »), ont saisi la Cour aux dates indiquées en annexe en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Les requérantes sont représentées par M^e Y. Özcan, avocat à İzmir. Le gouvernement turc (« le Gouvernement ») est représenté par son agent.

3. Les requérantes allèguent la violation de l'article 11 de la Convention.

4. Le 13 mars 2007, la Cour a déclaré les requêtes partiellement irrecevables et a décidé de communiquer le grief tiré de l'article 11 au Gouvernement. Comme le permet l'article 29 § 3 de la Convention, elle a en outre décidé que seraient examinés en même temps la recevabilité et le fond de l'affaire.

EN FAIT**I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE**

5. Les requérantes, dont les dates de naissance sont indiquées en annexe, résident à İzmir.

6. Enseignantes de profession, excepté H. Şahika Türkkan, elles étaient membres du syndicat Eğitim-Sen. Ce syndicat informa les autorités

publiques qu'elle allait organiser, le 1^{er} décembre 2000, une journée nationale de grève pour revendiquer une amélioration des conditions de travail des enseignants de la fonction publique. Les requérants participèrent à la manifestation et ne se rendirent donc pas à leur poste de travail.

7. A une date non précisée, sur le fondement de l'article 236 de l'ancien code pénal, le parquet intenta une action pénale contre les requérantes pour abandon collectif de leur poste de travail.

8. Par un jugement du 31 janvier 2002, après avoir constaté que différents syndicats avaient pris la décision de mener une journée nationale de grève, le tribunal correctionnel de Karşıyaka (İzmir) condamna chacune des requérantes à une peine d'emprisonnement de trois mois et dix jours et à une amende pénale de 76 050 000 livres turques (TRL), et les exclut de la fonction publique pour une durée de trois mois. Puis le tribunal commua la peine d'emprisonnement en une amende pénale et condamna chacune des intéressées à une amende pénale totale de 380 250 000 TRL. Sur le fondement de l'article 6 § 1 de la loi n° 647 sur l'exécution des peines, le tribunal prononça le sursis à l'exécution de la peine.

9. Par un arrêt du 2 décembre 2003, déposé au greffe du tribunal correctionnel le 31 décembre 2003, la Cour de cassation confirma le jugement attaqué en excluant les requérantes de la fonction publique pour une durée de deux mois et quinze jours.

II. LE DROIT INTERNE ET INTERNATIONAL PERTINENT

A. Le droit turc

10. L'article 236 de l'ancien code pénal disposait :

« Si trois fonctionnaires ou davantage, après une entente ou une décision préalable, abandonnent indûment leur poste, chacun d'entre eux sera puni (...) d'une amende lourde et de l'interdiction temporaire d'exercer ses fonctions.

Si le comportement des intéressés a causé un dommage à l'Etat, chacun d'eux sera, selon le montant du dommage, puni de trois mois à cinq ans d'emprisonnement. »

11. L'article 6 § 1 de la loi n° 647 sur l'exécution des peines se lit ainsi :

« Quiconque n'ayant jamais été condamné (...) à une peine autre qu'une amende se voit infliger (...) une amende (...) et/ou une peine d'emprisonnement d'un an [maximum] peut bénéficier d'un sursis à l'exécution de cette peine lorsque le tribunal est convaincu que [l'auteur], compte tenu de [sa] propension à transgresser ou non la loi, se gardera de récidiver si un tel sursis lui est accordé (...) »

B. La Charte sociale européenne de 1961

12. Intitulé « Droit syndical », l'article 5 de la Charte sociale est ainsi libellé :

« En vue de garantir ou de promouvoir la liberté pour les travailleurs et les employeurs de constituer des organisations locales, nationales ou internationales, pour la protection de leurs intérêts économiques et sociaux et d'adhérer à ces organisations, les Parties s'engagent à ce que la législation nationale ne porte pas atteinte, ni ne soit appliquée de manière à porter atteinte à cette liberté. La mesure dans laquelle les garanties prévues au présent article s'appliqueront à la police sera déterminée par la législation ou la réglementation nationale. Le principe de l'application de ces garanties aux membres des forces armées et la mesure dans laquelle elles s'appliqueraient à cette catégorie de personnes sont également déterminés par la législation ou la réglementation nationale. »

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 11 DE LA CONVENTION

13. Les requérantes allèguent avoir été condamnées au pénal pour avoir exercé leur droit syndical tel que prévu par l'article 11 de la Convention, qui se lit ainsi :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, 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, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat. »

14. Le Gouvernement combat cette thèse.

A. Sur la recevabilité

15. Le Gouvernement conteste la qualité de victime des requérantes, soutenant que le jugement de condamnation a fait l'objet d'un sursis à exécution.

16. Les requérantes combattent l'exception du Gouvernement.

17. La Cour rappelle qu'une décision ou une mesure favorable à un requérant ne suffit en principe à lui retirer la qualité de « victime » que si les autorités nationales ont reconnu, explicitement ou en substance, puis réparé la violation de la Convention (*Öztürk c. Turquie* [GC], n° 22479/93, § 73, CEDH 1999-VI, et *Yalçın Küçük c. Turquie* (n° 3), n° 71353/01, § 42, 2 mars 2006). Or, en l'espèce, même si la condamnation des requérantes a fait l'objet d'un sursis à exécution, elles ont été condamnées à une amende pénale et à une interdiction temporaire d'exercer leur métier dans la fonction publique. La Cour rejette donc l'exception du Gouvernement relative à la qualité de victime.

18. Le Gouvernement conteste par ailleurs la qualité de victime de H. Şahika Türkkan dans la mesure où elle n'était pas membre du syndicat Eğitim-Sen à l'époque des faits.

19. La requérante combat l'exception du Gouvernement.

20. La Cour constate que la requérante, même si elle n'était pas membre du syndicat Eğitim-Sen à l'époque des faits, a été condamnée au pénal à raison de sa participation à une journée nationale de grève pour réclamer une amélioration des conditions de travail des fonctionnaires. Partant, la Cour rejette l'exception du Gouvernement quant à la qualité de victime de H. Şahika Türkkan.

21. Le Gouvernement invite enfin la Cour à rejeter les requêtes pour non-respect du délai de six mois. Il souligne que les formulaires de requête ont été réceptionnés par la Cour, avec la mention « ARRIVÉE », à des dates postérieures au 2 juin 2004, alors que les requêtes auraient dû être introduites au plus tard le 2 juin 2004.

22. Les requérantes combattent cette exception.

23. La Cour rappelle tout d'abord sa pratique constante selon laquelle la date d'introduction d'une requête est celle de la première communication d'un requérant, par laquelle il informe la Cour de sa volonté de présenter une requête et donne quelques indications quant à la nature de celle-ci (*Yayan c. Turquie*, n° 9043/03, § 35, 27 novembre 2007). En l'espèce, la Cour constate que les dates auxquelles se réfère le Gouvernement sont celles auxquelles le greffe a réceptionné les formulaires de requête et non celles de leur expédition. Les requérantes ont bien introduit leurs requêtes avant le 2 juin 2004 (voir annexe) et donc avant le délai de six mois courant à partir du 31 décembre 2003, date à laquelle l'arrêt de la Cour de cassation du 2 décembre 2003 a été déposé au greffe du tribunal correctionnel. Partant, la Cour rejette l'exception du Gouvernement tirée du non-respect du délai de six mois.

24. La Cour constate que les requêtes ne sont pas manifestement mal fondées au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Elle relève par ailleurs qu'elles ne se heurtent à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de déclarer le restant des requêtes recevable.

B. Sur le fond

1. Sur l'existence d'une ingérence

25. Les requérantes allèguent que leur condamnation au pénal pour avoir participé à une journée nationale de grève s'analyse en une ingérence dans leur droit à la liberté d'association. Le Gouvernement soutient que tel n'est pas le cas. A l'instar des requérantes, la Cour estime que la mesure litigieuse constitue une atteinte à leur droit à la liberté d'association.

2. Sur la justification de l'ingérence

26. Pareille ingérence enfreint l'article 11, sauf si elle était « prévue par la loi », dirigée vers un ou des buts légitimes au regard du paragraphe 2 de l'article 11 et « nécessaire dans une société démocratique » pour atteindre ces buts.

a) « Prévue par la loi »

27. La Cour note qu'il n'est pas contesté que la condamnation pénale des requérantes était fondée sur l'article 236 du code pénal. Elle conclut que la condamnation litigieuse avait une base légale.

b) But légitime

28. Le Gouvernement soutient que l'ingérence avait pour but la défense de l'ordre et la protection des droits et libertés d'autrui. Les requérantes ne se prononcent pas sur ce point.

29. La Cour doute que l'ingérence dans la présente affaire poursuivait un but légitime au sens de l'article 11 § 2 de la Convention. Toutefois, elle juge inutile de trancher la question eu égard à la conclusion à laquelle elle parvient sous l'angle de la nécessité d'une telle ingérence (paragraphe 32 à 36 ci-dessous).

c) « Nécessaire dans une société démocratique »

30. Les requérantes soutiennent que la journée d'action nationale en cause avait fait l'objet d'une déclaration préalable à l'échelle nationale et qu'elle n'avait pas été interdite. Elles expliquent par ailleurs que le syndicat dont elles sont membres a été créé dans le respect de la loi et de la Constitution et qu'il mène des activités syndicales. Selon elles, leur condamnation avait pour but de les dissuader de participer à de telles actions à l'avenir.

31. Le Gouvernement soutient que cette journée d'action n'a pas fait l'objet d'une déclaration préalable. Il rappelle ensuite que les peines prononcées contre les requérantes ont bénéficié d'un sursis à exécution. Il

plaide enfin que les requérantes avaient la possibilité d'utiliser leurs droits d'association, sans restriction, le week-end ou durant les vacances.

32. La Cour relève que la journée d'action nationale en cause avait fait l'objet d'une déclaration préalable auprès des autorités nationales (voir paragraphe 6 ci-dessus). A cet égard, elle rappelle que la liberté de réunion et le droit d'exprimer ses vues à travers cette liberté font partie des valeurs fondamentales d'une société démocratique. L'essence de la démocratie tient à sa capacité à résoudre des problèmes par un débat ouvert. Des mesures radicales de nature préventive visant à supprimer la liberté de réunion et d'expression – en dehors des cas d'incitation à la violence ou de rejet des principes démocratiques –, aussi choquants et inacceptables que puissent sembler certains points de vue ou certains des termes utilisés aux yeux des autorités et aussi illégitimes que puissent être les exigences en question, desservent la démocratie, voire la mettent en péril. Dans une société démocratique fondée sur la prééminence du droit, les idées politiques qui contestent l'ordre établi et dont la réalisation est défendue par des moyens pacifiques doivent se voir offrir une possibilité convenable de s'exprimer à travers l'exercice de la liberté de réunion ainsi que par d'autres moyens légaux (*Güneri et autres c. Turquie*, nos 42853/98, 43609/98 et 44291/98, § 6, 12 juillet 2005, et *Oya Ataman c. Turquie*, n° 74552/01, §§ 36 à 37 et 41, CEDH 2006-XIV). Enfin, en l'absence d'actes de violence de la part des manifestants, il est important que les pouvoirs publics fassent preuve d'une certaine tolérance à l'égard des rassemblements pacifiques afin que la liberté de réunion telle qu'elle est garantie par l'article 11 de la Convention ne soit pas dépourvue de tout contenu (*Oya Ataman*, précité, § 41).

33. La Cour estime que ces principes sont également applicables pour la tenue de réunions comme celle dont il s'agit en l'espèce et que, partant, en se joignant à la manifestation, les requérantes ont usé de leur liberté de réunion pacifique (*Karaçay c. Turquie*, n° 6615/03, § 36, 27 mars 2007, et *Bukta et autres c. Hongrie*, n° 25691/04, § 37, CEDH 2007-...).

34. La Cour a examiné les condamnations pénales litigieuses à la lumière de l'ensemble des faits, pour déterminer en particulier si elles étaient nécessaires dans une société démocratique, eu égard à la place éminente de la liberté de réunion pacifique. Elle note que les requérantes ont été condamnées à des peines d'emprisonnement commuées en amendes ainsi qu'à une exclusion temporaire de la fonction publique, en leur qualité d'enseignantes, en raison de leur participation à une journée de grève organisée par le syndicat Eğitim-Sen pour améliorer leurs conditions de travail (paragraphe 6 ci-dessus). Or les sanctions incriminées sont de nature à dissuader les membres de syndicats et toute autre personne souhaitant le faire de participer légitimement à une telle journée de grève ou à des actions pour défendre les intérêts de leurs affiliés (*Karaçay*, précité, § 37).

35. La Cour conclut que les sanctions pénales infligées aux requérantes n'étaient pas « nécessaires dans une société démocratique ».

36. Il y a donc eu violation de l'article 11 de la Convention.

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

37. 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

38. Les requérantes réclament chacune 100 000 dollars américains pour préjudice moral.

39. Le Gouvernement conteste ces prétentions.

40. La Cour considère qu'en équité, il y a lieu d'octroyer à chaque requérante 500 euros (EUR) au titre du dommage moral.

B. Frais et dépens

41. Les requérantes demandent également 2 750 nouvelles livres turques (TRY) pour les frais et dépens engagés lors de la procédure devant la Cour et 500 TRY pour les frais de traduction. Elles ne présentent aucun justificatif à l'appui de leur demande.

42. Le Gouvernement conteste ces prétentions.

43. 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, compte tenu des éléments en sa possession et des critères susmentionnés, la Cour rejette la demande des requérantes relative aux frais et dépens.

C. Intérêts moratoires

44. 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 des requêtes recevable ;

2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 11 de la Convention ;
3. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif en vertu de l'article 44 § 2 de la Convention, 500 EUR (cinq cents euros) à chaque requérante, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, pour dommage moral, à convertir en nouvelles livres turques au taux applicable à la date du règlement ;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ce montant sera 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 17 juillet 2008, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Sally Dollé
Greffière

Françoise Tulkens
Présidente

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion concordante de la juge Mularoni.

F.T.
S.D.

OPINION CONCORDANTE DE LA JUGE MULARONI

Tout en partageant la conclusion de la chambre selon laquelle il y a eu en l'espèce violation de l'article 11 de la Convention, je souhaite souligner ce qui suit.

Cette affaire concerne le droit de grève, un droit syndical fondamental, souvent utilisé par les différentes catégories d'employés pour obtenir une amélioration des conditions de travail ou contractuelles.

Les organes de la Convention ont toujours rappelé que l'article 11 garantit à chacun le droit de s'affilier à un syndicat et d'y défendre ses intérêts, et que les fonctionnaires ne sont pas automatiquement exclus de ce droit. Certes, certaines restrictions peuvent être apportées aux activités syndicales des fonctionnaires dans des secteurs sensibles tels que l'armée, la police et d'autres, mais seulement si de telles restrictions sont nécessaires pour l'accomplissement de leurs fonctions officielles (voir, par exemple, *Council of Civil Service Unions et autres c. Royaume-Uni*, n° 11603/85, décision de la Commission du 20 janvier 1987, Décisions et rapports (DR) 50, p. 244, et *Karaçay c. Turquie*, arrêt du 27 mars 2007, n° 6615/03, § 22). Les requérantes, en leur qualité d'enseignantes, n'appartiennent pas aux catégories des fonctionnaires pouvant faire l'objet de pareilles restrictions.

En outre, la Cour a déjà eu l'occasion de préciser que les termes « pour la défense de ses intérêts » figurant à l'article 11 § 1 ne sont pas redondants. La Convention protège la liberté de défendre les intérêts professionnels des adhérents d'un syndicat par l'action collective de celui-ci, action dont les Etats contractants doivent à la fois autoriser et rendre possible la conduite et le développement. En ce qui concerne le droit de grève, la Cour a dit que si l'article 11 ne le consacre pas expressément, son octroi représente sans nul doute l'un des plus importants des droits syndicaux (voir l'arrêt récent *Satilmis et autres c. Turquie*, nos 74611/01, 26876/02 et 27628/02, 17 juillet 2007, §§ 67-68).

A mon sens, la possibilité reconnue par l'article 11 à toute personne de « s'affilier aux syndicats pour la défense de ses intérêts » serait en grande partie une coquille vide si elle n'avait pour corollaire la possibilité de jouir du droit de grève, une grève étant souvent le moyen le plus efficace de soutenir des revendications à caractère collectif.

Ce droit de grève, il est évident qu'il s'exerce pendant les heures de travail. L'exception du Gouvernement selon laquelle « les requérantes avaient la possibilité d'utiliser leurs droits d'association, sans restriction, le week-end ou durant les vacances » ne peut donc être retenue.

J'observe :

1. que, contrairement aux déclarations du Gouvernement, il apparaît de l'examen du dossier que la journée d'action nationale en cause avait fait l'objet d'une déclaration préalable à l'échelle nationale ;

2. que les lourdes peines prononcées contre les requérantes ne se sont nullement fondées sur l'absence de déclaration préalable, mais sur une interprétation de l'article 236 de l'ancien code pénal selon laquelle l'abandon de poste par trois fonctionnaires ou plus, même en cas de grève, était sanctionné.

Je considère qu'il est raisonnable pour un Etat de demander aux fonctionnaires publics une déclaration préalable de grève, afin de pouvoir adopter les mesures qui s'imposent pour l'organisation des services et l'information des usagers. S'agissant des enseignants, il me semble que le préavis de grève est essentiel pour que soit garantie, en premier lieu, la sécurité des écoliers.

Cela dit, je considère que le fait d'interdire et de sanctionner par de lourdes peines toute possibilité pour les fonctionnaires publics d'exercer un droit de grève caractérisé par leur absence de leur poste de travail est une violation flagrante de l'article 11 de la Convention. Et la circonstance que de telles peines soient assorties d'un sursis à exécution ne change pas ma conclusion, étant donné la nature même du sursis, qui perd tout effet en cas de réitération de la conduite pénalement sanctionnée et qui est donc apte à dissuader les travailleurs affiliés aux syndicats de participer à des journées ultérieures de grève ou à des actions décidées par le syndicat.

ANNEXE

N° de requête	Nom	Prénom	Date de naissance	Date d'introduction
23018/04	URCAN	Aysun	8/9/1969	31/5/2004
23034/04	TAMBURACI	Bircan	25/8/1960	31/5/2004
23042/04	TOMBA	Günay	22/3/1961	31/5/2004
23071/04	ARSLAN	Şehriye	16/5/1963	31/5/2004
23073/04	GÜNEŞ (BAŞARAN)	Oya	27/9/1965	31/5/2004
23081/04	BERBER	Gülümser	25/5/1956	29/5/2004
23086/04	DOĞAN	Leyla	14/4/1951	28/5/2004
23091/04	YAMAN	Meral	25/5/1955	28/5/2004
23094/04	ÜÇÜNCÜ	Birgül	20/2/1968	31/5/2004
23444/04	TÜRKKAN	H. Şahika	17/7/1961	15/6/2004
23676/04	KİRAZ	Zerrin	5/6/1959	1/6/2004