



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

1959 · 50 · 2009

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE KAYA ET SEYHAN c. TURQUIE

(Requête n° 30946/04)

ARRÊT

STRASBOURG

15 septembre 2009

DÉFINITIF

15/12/2009

Cet arrêt peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Kaya et Seyhan c. Turquie,

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

Françoise Tulkens, *présidente*,

Ireneu Cabral Barreto,

Vladimiro Zagrebelsky,

Danutė Jočienė,

András Sajó,

Nona Tsotsoria,

Işıl Karakaş, *juges*,

et de Sally Dollé, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 25 août 2009,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 30946/04) dirigée contre la République de Turquie et dont deux ressortissants de cet Etat, M^{me} Güldeniz Kaya et M. Ahmet Seyhan (« les requérants »), ont saisi la Cour le 30 juillet 2004 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 M. Erdoğan, avocat à Mersin. Le gouvernement turc (« le Gouvernement ») est représenté par son agent.

3. Le 20 juin 2007, la présidente de la deuxième section a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Comme le permet l'article 29 § 3 de la Convention, il a en outre été décidé que la chambre se prononcerait en même temps sur la recevabilité et le fond.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

4. Les requérants sont nés respectivement en 1964 et 1956 et résident à Mersin.

5. A l'époque des faits, les requérants étaient enseignants et membres de la section locale du syndicat *Eğitim-Sen* rattaché au *Kesk* (« *Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu* », la Confédération syndicale des salariés du secteur public).

6. Le 5 janvier 2004, les requérants furent informés de l'ouverture d'une enquête disciplinaire à leur encontre pour ne pas s'être rendus à leur poste de travail le 11 décembre 2003. Il leur fut demandé de présenter leurs observations en défense.

7. Le 6 janvier 2004, les requérants présentèrent leur mémoire en défense. Ils firent valoir qu'à l'appel du *Kesk*, le 11 décembre 2003, ils avaient participé à une journée d'action nationale pour protester contre le projet de loi relatif à l'organisation de la fonction publique en discussion au parlement national. Cette journée d'action avait fait l'objet d'une déclaration préalable à l'échelle nationale et ne fut pas interdite.

8. Le 15 janvier 2004, sur le fondement de l'article 125 de la loi n° 657 et à titre de sanction disciplinaire, les requérants reçurent chacun un « avertissement ».

9. Le 19 janvier 2004, les requérants contestèrent ces avertissements devant le ministère de l'Education nationale. Ils indiquèrent que ces sanctions étaient contraires aux engagements internationaux et aux dispositions nationales protégeant le droit syndical.

10. Le 30 janvier 2004, sur le fondement de l'article 136 de la loi n° 657, les recours des requérants furent rejetés.

II. LE DROIT INTERNE ET TEXTE INTERNATIONAL PERTINENTS

A. La Constitution

11. L'article 129 dispose :

« (...) »

Les décisions en matière disciplinaire peuvent être soumises au contrôle juridictionnel, à l'exception de l'avertissement et du blâme. »

B. La loi n° 657 sur les fonctionnaires de l'État

12. L'article 125 A énonce :

« L'avertissement : notification écrite par laquelle il est indiqué au fonctionnaire d'être plus attentif dans l'accomplissement de ses fonctions et dans ses comportements. »

13. L'article 136 dispose :

« (...) les décisions statuant sur les oppositions sont définitives et ne peuvent faire l'objet d'un recours administratif. »

C. La Charte sociale européenne de 1961

14. 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

15. Les requérants allèguent que leur droit à la liberté d'association a été méconnu en raison des avertissements qu'ils ont reçus, y voyant une violation de l'article 11 de la Convention, ainsi libellé dans sa partie pertinente :

« 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 (...) »

A. Sur la recevabilité

16. Le Gouvernement soulève une exception d'irrecevabilité tirée du non-épuisement des voies de recours internes. Il soutient que les requérants auraient pu intenter une action contre les avertissements prononcés à leur encontre devant le tribunal administratif compétent. A cet égard, il présente un jugement de la 5^{ème} chambre du tribunal administratif d'Ankara ainsi que de la 12^{ème} chambre du Conseil d'Etat.

17. Les requérants contestent l'exception du Gouvernement.

18. La Cour note que cette exception d'irrecevabilité est étroitement liée au grief du requérant fondé sur l'article 13 de la Convention et tiré de l'inexistence d'une juridiction à laquelle s'adresser pour se plaindre des avertissements prononcés à leur encontre. Partant, elle décide de la joindre au fond.

19. Le Gouvernement soulève ensuite une exception d'irrecevabilité tirée de l'absence de qualité de « victime » des requérants au sens de l'article 34 de la Convention. Il allègue que, sur le fondement de la loi n° 5525 relative à l'amnistie de certaines sanctions disciplinaires prononcées contre les fonctionnaires publics, l'avertissement prononcé contre les requérants a été amnistié et effacé.

20. Les requérants contestent l'exception du Gouvernement.

21. La Cour rappelle que selon l'article 34 de la Convention, elle « peut être saisie d'une requête par toute personne physique (...) qui se prétend victime d'une violation par l'une des Hautes Parties contractantes des droits reconnus dans la Convention ou ses Protocoles. (...) ». Il appartient en premier lieu aux autorités nationales de redresser une violation alléguée de la Convention. A cet égard, la question de savoir si un requérant peut se prétendre victime du manquement allégué se pose à tous les stades de la procédure au regard de la Convention (*Bourdov c. Russie*, n° 59498/00, § 30, CEDH 2002-III).

Une décision ou mesure favorable au 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 (voir, par exemple, *Eckle c. Allemagne*, 15 juillet 1982, §§ 69 et suiv., série A n° 51, *Dalban c. Roumanie* [GC], n° 28114/95, § 44, CEDH 1999-VI et *Jensen c. Danemark* (déc.), n° 48470/99, CEDH 2001-X).

Il appartient à la Cour de vérifier, *ex post facto*, d'une part, s'il y a eu reconnaissance par les autorités, au moins en substance, d'une violation d'un droit protégé par la Convention et, d'autre part, si le redressement peut être considéré comme approprié et suffisant (*G.M. c. Italie*, n° 56293/00, § 23, 5 juillet 2007).

22. En l'occurrence, il ressort de l'intitulé même de la loi d'amnistie qu'elle ne concerne que certaines sanctions disciplinaires prononcées contre les fonctionnaires, parmi lesquelles ne figure pas « l'avertissement ». Partant, en l'absence d'une reconnaissance et d'un redressement approprié et suffisant, les requérants peuvent toujours se prétendre « victimes » au sens de l'article 34 de la Convention. Partant, la Cour rejette l'exception du Gouvernement.

23. La Cour constate que la requête n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. La Cour relève par ailleurs qu'elle ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de la déclarer recevable.

B. Sur le fond

1. Sur l'existence d'une ingérence

24. Les requérants allèguent que l'avertissement qui leur a été infligé pour avoir participé à une manifestation organisée le 11 décembre 2003 par le *Kesk* s'analyse en une ingérence dans leur droit à la liberté d'association. Le Gouvernement soutient qu'il n'y a pas eu d'ingérence. A l'instar des requérants, 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

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

a) « Prévue par la loi »

La Cour constate qu'il n'est pas contesté que l'avertissement infligé aux requérants était conforme à l'article 125 de la loi n° 657. La Cour note ainsi que la mesure disciplinaire litigieuse avait une base légale.

b) « But légitime »

26. Le Gouvernement soutient que l'ingérence avait pour but la défense de la sécurité nationale et la sûreté publique, la défense de l'ordre et la prévention du crime. Les requérants ne se prononcent pas. La Cour doute que l'ingérence dans la présente affaire poursuivît 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 32-35 ci-dessous, *Karaçay c. Turquie*, n° 6615/03, § 32, 27 mars 2007 et *Enerji Yapı-Yol Sen c. Turquie*, n° 68959/01, § 28, 21 avril 2009).

c) « Nécessaire dans une société démocratique »

27. Le Gouvernement soutient que l'avertissement prononcé à l'encontre des requérants pour n'avoir pas rempli leurs fonctions et ne pas s'être rendus à leur poste, sans en informer les autorités compétentes et sans justificatif, doit être considéré comme une mesure nécessaire en réponse à un besoin social impérieux. Il allègue ensuite qu'une telle mesure était proportionnée par rapport au but poursuivi.

28. Les requérants contestent les arguments du Gouvernement. Ils font valoir qu'ils ont simplement participé à une journée d'action nationale organisée, le 11 décembre 2003, par le *Kesk* et *Egitim-Sen* dont ils étaient membres.

29. La Cour relève que la journée d'action nationale en cause avait fait l'objet d'une déclaration préalable à l'échelle nationale et ne fut pas interdite (paragraphe 7 ci-dessus). En s'y joignant, les requérants usèrent de leur liberté de réunion pacifique (*Enerji Yapı-Yol Sen* précité, § 32 et *Ezelin c. France*, 26 avril 1991, § 41, série A n° 202).

30. La Cour a examiné les sanctions disciplinaires litigieuses à la lumière de l'ensemble du dossier, pour déterminer en particulier si elle était proportionnée au but légitime prétendument poursuivi, eu égard à la place éminente de la liberté de réunion pacifique. La Cour note que les requérants se sont vu infliger un avertissement à titre de sanction disciplinaire en raison de leur participation à la journée d'action organisée par le *Kesk*, dont ils étaient membres, pour protester contre le projet de loi relatif à l'organisation de la fonction publique en discussion au parlement national (paragraphe 7 ci-dessus). Or, la sanction incriminée, si minime qu'elle ait été, était de nature à dissuader les membres de syndicats de participer légitimement à des journées de grève ou à des actions pour défendre les intérêts de leurs affiliés (*Karaçay* précité, § 37).

31. La Cour constate que les sanctions disciplinaire infligées aux requérants ne correspondaient pas à un « besoin social impérieux » et elle conclut, donc, qu'ils n'étaient pas « nécessaires dans une société démocratique ». Il s'ensuit qu'en l'espèce il y eut une atteinte disproportionnée à la jouissance effective par les requérants de leur droit à la liberté de manifester au sens de l'article 11 de la Convention.

32. Partant, il y a eu violation de cette disposition.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DES ARTICLES 6 ET 13 DE LA CONVENTION

33. Les requérants se plaignent de l'absence de voie de recours interne pour contester l'avertissement qu'ils ont reçu. Ils invoquent les articles 6 et 13 de la Convention.

34. Le Gouvernement soulève une exception d'irrecevabilité pour incompatibilité *ratione materiae* au motif que les contestations concernant le recrutement, la carrière et la cessation des activités des fonctionnaires sortent, en règle générale, du champ d'application de l'article 6 § 1 de la Convention.

35. Les requérants contestent cette exception du Gouvernement.

36. Constatant que les requérants se plaignent de l'absence de voie de recours interne pour contester l'avertissement qu'ils ont reçu, la Cour a décidé d'examiner ce grief des requérants uniquement sous l'angle de l'article 13 de la Convention, 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. »

Partant, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu de se prononcer sur l'exception d'irrecevabilité soulevé par le Gouvernement.

37. La Cour relève que ce grief est lié à celui examiné ci-dessus et doit donc aussi être déclaré recevable.

38. Le Gouvernement conteste cette thèse. Il réitère ses arguments soulevés dans son exception tirée du non-épuisement des voies de recours internes (paragraphe 16 ci-dessus). A cet égard, il présente copie d'un jugement de la 5^e chambre du tribunal administratif d'Ankara rendu le 6 avril 2006, qui annule un avertissement infligé à un fonctionnaire (enseignant comme dans la présente affaire) en se fondant sur la jurisprudence de la Cour en précisant que le requérant avait vu son droit à un procès équitable méconnu dans la mesure où le droit national n'autorisait pas le contrôle juridictionnel d'un avertissement.

Il ressort toutefois de ce jugement qu'un pourvoi pouvait être formé à son encontre devant le Conseil d'Etat – ce dernier étant, dans ce cas, appelé à statuer en dernier ressort en formation de Chambres réunies car le jugement en question réitérait un précédent jugement, du 29 juin 2004, après infirmation de celui-ci par un arrêt du Conseil d'Etat du 18 octobre 2005.

Or, l'information sur l'issue de cette affaire manque dans le dossier de la présente. C'est pourquoi, par une lettre du 2 mai 2008, la Cour a demandé au Gouvernement si ce jugement a fait l'objet d'un pourvoi devant le Conseil d'Etat. En réponse, le Gouvernement a informé la Cour de ce qu'un pourvoi avait été formé le 21 juin 2006, sans plus de précisions.

39. Les requérants contestent les arguments du Gouvernement et réitèrent leurs allégations.

40. La Cour constate que s'agissant de la jurisprudence de la 5^e chambre du tribunal administratif d'Ankara en date du 6 avril 2006 citée par le Gouvernement, à la date d'introduction de la requête par les requérants – à savoir, le 30 juillet 2004 – cette jurisprudence n'avait pas acquis un degré de certitude juridique suffisant pour pouvoir et devoir être utilisée aux fins de l'article 35 § 1 de la Convention (voir, *mutatis mutandis*, *Nouhaud et autres c. France*, n° 33424/96, §§ 44-45, 9 juillet 2002). Force est de constater que même si les Chambres réunies du Conseil d'Etat devaient rendre un arrêt conforme à la jurisprudence de la Cour, ce ne serait qu'à une date postérieure à l'introduction de la présente requête devant la Cour. Or, c'est à la date d'introduction de la requête devant la Cour que l'« effectivité » du recours au sens de l'article 13 doit être appréciée, à l'instar de l'existence de voies de recours internes à épuiser au sens de l'article 35 § 1 de la Convention, ces deux dispositions présentant « d'étroites affinités » (*Kudla c. Pologne* [GC], n° 30210/96, § 152, CEDH 2000-XI).

Partant, l'exception d'irrecevabilité du Gouvernement tirée du non-épuisement des voies de recours internes ne saurait être retenue.

41. Quant au fond du grief, la Cour souligne qu'elle a déjà eu l'occasion de se prononcer sur la même question dans l'affaire *Karaçay c. Turquie* (n° 6615/03, § 44, 27 mars 2007). A cet égard, la Cour rappelle qu'il ressort de l'article 129 de la Constitution ainsi que de l'article 136 de la loi n° 657 qu'un avertissement ou un blâme ne peuvent être soumis au contrôle juridictionnel (paragraphe 11 et 13 ci-dessus). Ainsi, la Cour constate que le droit national n'offre pas de recours devant une instance nationale pour contester un avertissement tel que celui reçu par les requérants (*Karaçay*, précité § 44). Partant, les requérants se trouvent privés de toute garantie pour éviter d'éventuels abus ou simplement permettre de contrôler la légalité d'une telle mesure disciplinaire.

42. Par conséquent, la Cour estime qu'il y a eu violation de l'article 13 de la Convention.

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

43. 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

44. Les requérants réclament 3 000 euros (EUR) au titre du préjudice matériel et moral qu'ils auraient subi.

45. Le Gouvernement conteste ces prétentions.

46. La Cour n'aperçoit pas de lien de causalité entre la violation constatée et le dommage matériel allégué et rejette cette demande. S'agissant du préjudice moral, la Cour considère que le constat d'une violation constitue en soi une satisfaction équitable suffisante pour le dommage moral (*Karaçay* précité § 49).

B. Frais et dépens

47. Les requérants demandent uniquement le remboursement des frais et dépens engagés devant la Cour. Cela étant ils ne chiffrent pas leur demande et ne présentent pas non plus de justificatif.

48. Le Gouvernement estime qu'il n'y a pas lieu de leur accorder de frais et dépens.

49. Vu l'absence de justificatif, la Cour rejette la demande relative aux frais et dépens pour la procédure devant la Cour.

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

1. *Déclare* la requête recevable ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 11 de la Convention ;
3. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 13 de la Convention ;
4. *Dit* que le constat d'une violation fournit en soi une satisfaction équitable suffisante pour le dommage moral ;
5. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 15 septembre 2009, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Sally Dollé
Greffière

Françoise Tulkens
Président