



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

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE MÜSLÜM ÇİFTÇİ c. TURQUIE

(Requête n° 30307/03)

ARRÊT

STRASBOURG

2 février 2010

DÉFINITIF

02/05/2010

Cet arrêt est devenu définitif en vertu de l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Müslüm Çiftçi 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,

Dragoljub Popović,

András Sajó,

Işıl Karakaş, *juges*,

et de Françoise Elens-Passos, *greffière adjointe de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 12 janvier 2010,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 30307/03) dirigée contre la République de Turquie et dont un ressortissant de cet Etat, M. Müslüm Çiftçi (« le requérant »), a saisi la Cour le 21 juillet 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 est représenté par M^e S. Ülek, avocat à Şanlıurfa. Le gouvernement turc (« le Gouvernement ») est représenté par son agent.

3. Le requérant allègue en particulier une violation des articles 8 et 11 de la Convention.

4. Le 9 octobre 2008, 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 de l'affaire.

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

5. Le requérant est né en 1966 et réside à Gaziantep.

6. Vétérinaire au sein du service agricole de la ville de Şanlıurfa (« Tarım İl Müdürlüğü »), il était membre du syndicat Tarım-Gıda Sen.

A. La procédure pénale diligentée contre le requérant

7. Le 7 décembre 1998, le conseil d'administration du bureau local du syndicat Tarım-Gıda Sen de Şanlıurfa décida d'entamer une grève de la faim pour une période de deux jours afin de protester contre les pressions, les mutations et les sanctions disciplinaires infligées aux fonctionnaires.

8. Le 8 décembre 1998, les policiers intervinrent dans les locaux où se tenaient les grévistes de la faim. Le requérant et quarante-huit autres membres du syndicat furent arrêtés et placés en garde à vue.

9. Le 10 décembre 1998, le requérant fut mis en détention provisoire.

10. Par un acte d'accusation du 29 décembre 1998, le procureur près la cour de sûreté de l'Etat de Diyarbakır (« la cour de sûreté de l'Etat ») engagea une action pénale à l'encontre du requérant pour aide et assistance au PKK¹, infraction prévue à l'article 169 de l'ancien code pénal turc. Il reprocha au requérant d'avoir entamé une grève de la faim dans le cadre d'une campagne de protestation menée par le PKK pour soutenir le chef de cette organisation.

11. Le 4 mars 1999, le requérant fut mis en liberté provisoire.

12. Par un jugement du 6 mai 1999, la cour de sûreté de l'Etat acquitta l'intéressé faute de preuves suffisantes et convaincantes.

13. Aucun pourvoi en cassation n'ayant été formé, cet arrêt devint définitif.

B. La mutation du requérant et la procédure administrative y relative

14. Entre-temps, le 18 décembre 1998, le préfet de Şanlıurfa avait demandé au ministère de l'Agriculture (« le ministère ») la mutation du requérant dans un autre département, au motif qu'il avait entamé une grève de la faim dans le but de soutenir le PKK. La partie pertinente en l'espèce de cette demande se lit comme suit :

« Le 8 décembre 1998, certains personnels de notre service agricole de la ville, dont Müslüm Çiftçi (...), vétérinaire et membre du syndicat Tarım-Gıda Sen, ont entamé une grève de la faim pour une durée de deux jours en vue de soutenir l'organisation terroriste PKK et son chef (...) et de protester contre l'arrestation des dirigeants du HADEP [Parti de la démocratie du peuple]. La police a procédé à leur arrestation (...) »

Pour les raisons mentionnées ci-dessus, il convient de muter ces personnels dans d'autres villes aux fins du maintien de l'ordre et pour que ce châtement serve d'exemple pour les autres personnels. »

15. Le 25 décembre 1998, le ministère accueillit cette demande et décida de muter le requérant à Aksaray, ville située dans une autre région.

1. Parti des travailleurs du Kurdistan, organisation armée séparatiste illégale.

16. Le 2 août 1998, le requérant saisit le tribunal administratif de Gaziantep (« le tribunal ») d'un recours en annulation de la décision de mutation litigieuse.

17. Par un jugement du 14 décembre 1999, le tribunal débouta le requérant de son recours au motif qu'il avait été muté sur proposition du préfet de la ville en raison de ses activités en faveur du PKK, et ce en vertu de l'article 11 de la loi n° 5442 sur les départements (*İller İdaresi Kanunu*).

18. Par une décision du 18 novembre 2002, le Conseil d'Etat confirma ce jugement.

19. Cette décision fut notifiée au requérant le 3 février 2003.

C. Les demandes de mutation – L'état de santé du requérant

20. Le 26 juillet 1999, le requérant avait commencé à travailler dans la ville où il avait été muté.

21. En octobre 1999 et en octobre 2001, il fut, à sa demande, mis en congé de maladie respectivement pour deux mois et un mois en raison de pathologies psychiatriques (dépressions).

22. Le 8 avril 2003, le ministère rejeta la demande du requérant visant à l'obtention de sa mutation à Şanlıurfa, où son épouse exerçait son travail.

23. Le 7 juillet 2004, à la demande de l'intéressé, le ministère l'affecta à Gaziantep, où son épouse le rejoignit en octobre 2004.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

24. L'article 169 de l'ancien code pénal se lisait comme suit :

« Toute personne qui, tout en ayant conscience de la position et de la qualité d'une bande ou organisation armée (...), aidera celle-ci ou lui fournira un hébergement, des vivres, des armes et des munitions ou des vêtements, ou facilitera ses agissements de quelque manière que ce soit, sera condamnée à une peine de trois à cinq ans d'emprisonnement (...) »

25. L'article 11 c) de la loi n° 5442 sur les départements habilite le préfet à prendre les décisions et les mesures qu'il estime nécessaires en matière de maintien de la paix et de sûreté et d'ordre publics.

26. La loi n° 657 relative aux fonctionnaires régit le statut et la carrière des fonctionnaires.

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DES ARTICLES 10 ET 11 DE LA CONVENTION

27. Le requérant allègue que la décision de mutation, prise selon lui en raison de ses activités syndicales constitue une atteinte à ses droits garantis par les articles 10 et 11 de la Convention. La Cour examinera ce grief sous le seul angle de l'article 11, qui est ainsi libellé :

« 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. »

A. Sur la recevabilité

28. Le Gouvernement soutient que le requérant n'a pas épuisé les voies de recours internes dans la mesure où il aurait dû, selon lui, intenter un recours en rectification de l'arrêt du Conseil d'Etat du 18 novembre 2002. D'après lui, cette voie, directement accessible au requérant, constitue une voie de recours ordinaire dans la pratique de la procédure administrative.

29. La Cour note qu'en droit turc ce recours a pour objet d'inviter la juridiction ayant rendu l'arrêt attaqué à réviser cet arrêt en raison d'une erreur de sa part. En fait, la juridiction en cause procède à un deuxième examen de la même affaire sur simple recours des parties, sans qu'il y ait d'éléments nouveaux. La Cour rappelle qu'elle doit apprécier à la lumière de chaque cas si un recours interne déterminé semblait offrir au requérant concerné un moyen efficace pour redresser le grief qu'il soulève (*Tekin c. Turquie* (déc.), n° 41556/98, 2 juillet 2002).

En l'espèce, la Cour relève que le Conseil d'Etat a rejeté le recours du requérant en se fondant sur sa propre jurisprudence constante. Elle estime que, dans les circonstances de l'espèce, on ne peut reprocher au requérant de n'avoir pas utilisé d'autres voies de droit qui eussent visé pour l'essentiel le même but, à savoir faire entendre les mêmes arguments à la même instance. Il convient donc de rejeter l'exception du Gouvernement tiré du non-épuisement des voies de recours internes.

30. 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

31. Le Gouvernement affirme que le requérant a été muté pour ses activités autres que syndicales, notamment dans le but de maintenir l'ordre dans l'administration. Il ajoute que l'article 11 de la Convention n'accorde pas à un fonctionnaire, membre d'un syndicat, une immunité plus grande ou une situation plus avantageuse qu'à d'autres fonctionnaires non syndiqués lorsqu'il s'agit de mutation dans une autre ville ou à un autre poste. Enfin, selon le Gouvernement, la mutation du requérant ne constitue pas un obstacle à ses activités syndicales car il peut les exercer et poursuivre même dans la ville où il a été muté.

32. Le requérant combat ces arguments. Il prétend avoir été muté en raison d'une action qu'il avait entamée en application d'une décision de son syndicat. Selon lui, cette activité syndicale était pacifique et n'était pas susceptible d'entraver l'ordre au sein de l'administration. Le requérant fait également observer qu'il a été acquitté par les juridictions pénales pour les faits reprochés et que l'administration s'est servie de ces accusations comme prétexte pour ordonner sa mutation. Enfin, il fait valoir qu'il n'était pas possible de poursuivre ses activités syndicales dans la ville où il a été muté puisqu'il n'y existait pas de bureau local du syndicat auquel il appartenait.

33. La Cour observe d'emblée qu'il n'est pas contesté par les parties que l'ingérence incriminée était prévue par la loi (l'article 11 c) de la loi n° 5442 sur les départements) et qu'elle poursuivait l'un des buts cités au deuxième paragraphe de l'article 11, à savoir le maintien de l'ordre public.

Quant à la nécessité d'une telle mesure dans une société démocratique, la Cour rappelle que l'article 11 § 1 de la Convention présente la liberté syndicale comme une forme ou un aspect particulier de la liberté d'association ; il n'assure pas aux membres des syndicats un traitement précis de la part de l'Etat et notamment le droit pour ses membres de ne pas être mutés (*Akat c. Turquie*, n° 45050/98, § 38, 20 septembre 2005, et *Syndicat national de la police belge c. Belgique*, 27 octobre 1975, § 38, série A n° 19).

34. La Cour souligne que, dans une cause issue d'une requête individuelle, il lui faut se borner autant que possible, sans oublier le contexte général, à examiner les problèmes soulevés par le cas concret dont on l'a saisie (voir, entre autres, *Guzzardi c. Italie*, 6 novembre 1980, § 88, série A n° 39, et *Young, James et Webster c. Royaume-Uni*, 13 août 1981, § 53, série A n° 44). Partant, il ne lui incombe pas en l'espèce d'apprécier au regard de la Convention l'opportunité de la décision de mutation en tant que

telle. Son objectif est d'étudier les incidences d'une telle décision sur le droit du requérant de mener des activités syndicales au regard de l'article 11 de la Convention (*Metin Turan c. Turquie*, n° 20868/02, § 28, 14 novembre 2006).

35. Dans la présente affaire, la Cour relève en premier lieu que, par une décision du 7 décembre 1998, le conseil d'administration du syndicat dont le requérant était membre a décidé d'appeler ses adhérents à une action afin de faire valoir des réclamations touchant principalement aux conditions de travail. Elle observe en deuxième lieu que la préfecture, estimant que cette action avait pour but de soutenir une organisation armée illégale, a demandé au ministère concerné (paragraphe 14 ci-dessus) la mutation de l'intéressé dans un autre département comme un châtiment servant d'exemple pour le reste du personnel du service et que le ministère a effectivement donné une suite favorable à cette demande. La Cour note en troisième lieu que les accusations selon lesquelles l'action en question du syndicat avait pour but de soutenir une organisation armée illégale ont été définitivement écartées par les juridictions pénales. Or la décision de la mutation du requérant, prise par l'administration principalement sur la base de ces accusations, n'a pas été corrigée par les juridictions administrative alors même que celles-ci sont intervenues après le relâche du requérant par les juridictions pénales.

Par conséquent, la Cour considère le requérant étaye, de manière convaincante, la thèse selon laquelle la décision incriminée consistait en une sanction pour sa participation à une action menée dans le cadre de ses activités syndicales. Le fait que le statut du requérant prévoyait, en principe, la possibilité d'une mutation dans une autre ville selon les besoins du service public n'y change rien, puisque l'administration a effectué cette mutation non pas pour atteindre le but légitime de la bonne administration du service public, mais pour atteindre un but différent, interdit par l'article 11 de la Convention (voir, dans le même sens, *Metin Turan c. Turquie*, n° 20868/02, § 30, 14 novembre 2006 ; voir, *a contrario*, *Akat*, précité, § 42, *Bulğa et autres c. Turquie*, n° 43974/98, § 73, 20 septembre 2005, *Ertaş Aydın et autres c. Turquie*, n° 43672/98, § 51, 20 septembre 2005, *Kazım Ünlü c. Turquie*, n° 31918/02, § 30, 6 mars 2007, et *Ademyılmaz et autres c. Turquie*, n^{os} 41496/98, 41499/98, 41501/98, 41502/98, 41959/98, 41602/98 et 43606/98, § 41, 21 mars 2006). La Cour estime dès lors que la décision de la mutation du requérant n'était pas nécessaire dans une société démocratique et qu'elle constituait une atteinte à son droit à la liberté d'association.

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

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

37. Le requérant allègue une violation de l'article 8 de la Convention sous deux volets. En premier lieu, il se plaint d'avoir été contraint, du fait de sa mutation, de vivre dans une autre ville, loin de son épouse et de ses enfants. En second lieu, il soutient que cette situation a entraîné une dégradation de son état de santé (paragraphe 21 ci-dessus).

38. Le Gouvernement soutient quant au premier volet du grief qu'il n'y avait aucun obstacle à la réunification de la famille du requérant. Par ailleurs, en acceptant de travailler dans la fonction publique, où la mutation est une nécessité courante liée à la nature de l'emploi et au besoin de remédier au manque de personnel, le requérant aurait été conscient qu'il pouvait un jour être muté. Quant au deuxième volet du grief, le Gouvernement estime que rien ne permet de conclure que la mutation du requérant dans une autre ville ait été la cause directe de la dégradation de son état de santé.

39. S'agissant du premier volet du grief, la Cour rappelle qu'elle a déjà rejeté des griefs de ce type comme relevant d'un effet accessoire de la mutation en cause (voir, par exemple, *Turan c. Turquie* (déc.), n° 20868/02, 14 juin 2005, et *Yıldız c. Turquie* (déc.), n° 39277/02, 13 décembre 2005). Elle ne voit aucune raison de parvenir à une conclusion différente dans la présente affaire.

40. En ce qui concerne le second volet des griefs tirés de l'article 8, la Cour estime que le requérant n'a pas réussi à démontrer l'existence d'un lien de causalité entre la dégradation de son état de santé et sa mutation.

41. Il s'ensuit que les griefs tirés de l'article 8 de la Convention sont manifestement mal fondés et qu'ils doivent être rejetés, en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION

42. Le requérant se plaint enfin d'avoir été muté à cause de ses origines kurdes. Il invoque à cet égard l'article 14 de la Convention.

43. Compte tenu de l'ensemble des éléments en sa possession, la Cour estime que ce grief est manifestement mal fondé et qu'il doit être déclaré irrecevable en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention (voir, dans le même sens, *Soysal et autres c. Turquie*, n°s 54461/00, 54579/00 et 55922/00, § 47, 15 février 2007).

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

44. 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

45. Le requérant réclame 30 000 euros (EUR) pour préjudice moral. Il demande également 30 000 EUR pour dommage matériel, somme qu'il ventile comme suit : 12 000 EUR pour les loyers payés à Aksaray, lieu de sa mutation, et 18 000 EUR pour les frais de voyage occasionnés par les déplacements qu'il a effectués entre la ville d'affectation et la ville de résidence de sa famille.

46. Le Gouvernement conteste ces prétentions.

47. S'agissant du dommage matériel, la Cour constate que la demande du requérant formulée à ce titre n'est pas suffisamment étayée et la rejette.

48. S'agissant du dommage moral, la Cour admet que la mutation du requérant, qui a entraîné une discontinuité dans ses activités syndicales, a pu générer une certaine détresse. Statuant en équité, elle lui accorde à ce titre la somme de 2 500 EUR.

B. Frais et dépens

49. Le requérant demande également 5 000 EUR pour les frais et dépens engagés devant la Cour, sans présenter de justificatifs.

50. Le Gouvernement conteste ce montant.

51. 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 de l'absence totale de pièces justificatives, la Cour rejette la demande relative aux frais et dépens.

C. Intérêts moratoires

52. 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* la requête recevable quant au grief tiré de l'article 11 de la Convention et irrecevable pour le surplus ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 11 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 en vertu de l'article 44 § 2 de la Convention, 2 500 EUR (deux mille cinq cents euros), à convertir dans la monnaie nationale du Gouvernement défendeur au taux applicable à la date du règlement, pour dommage moral, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt ;
 - 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 2 février 2010, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Françoise Elens-Passos
Greffière adjointe

Françoise Tulkens
Présidente