



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

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE ORAY c. TURQUIE

(Requête n° 37243/05)

ARRÊT

STRASBOURG

20 avril 2010

DÉFINITIF

20/07/2010

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 Oray 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,

Nona Tsotsoria,

Işıl Karakaş, *juges*,

et de Sally Dollé, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 30 mars 2010,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 37243/05) dirigée contre la République de Turquie et dont une ressortissante de cet Etat, M^{me} Füsün Oray (« la requérante »), a saisi la Cour le 19 septembre 2005 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. La requérante est représentée par M^{es} Ş.E. İnal, H. Bıyıklı, M. Karagözoğlu, A. Çörtoğlu, F. Yüksel, A. Öktem, S. Özdikmenli, D. Kavak et İ. Çatak, avocats à Ankara. Le gouvernement turc (« le Gouvernement ») est représenté par son agent.

3. Le 22 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**

4. La requérante est née en 1948 et réside à Ankara.

5. Employée au consulat général de Turquie à Cologne du 1^{er} mai 1992 au 31 décembre 1997 en tant que personnel contractuel du ministère des Affaires étrangères, elle prit sa retraite le 31 décembre 1997. En application de l'article 7 § 1 du décret n° 7/15754 du Conseil des ministres, adopté le 6 juin 1978, aucune indemnité de fin de contrat ne lui fut versée.

6. Le 25 juillet 2000, la requérante s'adressa au ministère des Affaires étrangères en réclamant une indemnité de fin de contrat. Etant restée sans réponse au terme du délai prévu de soixante jours, sa demande fut donc implicitement rejetée.

7. Par la suite, elle intenta une action devant le Conseil d'Etat en vue d'obtenir, d'une part, l'annulation de l'article 7 § 1 du décret n° 7/15754 du 6 juin 1978 et, d'autre part, l'indemnité de fin de contrat assortie d'intérêts moratoires à appliquer à partir de la date de fin de contrat.

8. Le 27 février 2003, le Conseil d'Etat, se fondant sur son arrêt du 25 octobre 2001 qui annulait l'article 7 § 1 du décret n° 7/15754 (paragraphe 15 ci-dessous), décida de ne pas statuer sur la demande d'annulation. Quant à l'indemnité de fin de contrat, il condamna le ministère concerné à payer celle-ci, assortie d'intérêts moratoires à compter de la date à laquelle l'intéressée avait formulé sa demande auprès de l'administration, soit le 25 juillet 2000, sans toutefois préciser le montant de cette indemnité.

9. Le 1^{er} mai 2003, l'un des représentants de la requérante demanda au ministère des Affaires étrangères de procéder à l'exécution de l'arrêt du 27 février 2003.

10. Par un arrêt du 30 décembre 2004, les chambres réunies du Conseil d'Etat confirmèrent l'arrêt du 27 février 2003. Elles précisèrent que le paiement de l'indemnité en question ne pouvait se faire qu'après l'adoption d'une nouvelle réglementation en la matière, en remplacement de l'article 7 § 1 du décret n° 7/15754. Faute de recours en rectification, cet arrêt devint définitif quinze jours après sa notification faite le 1^{er} mars 2005, en vertu de l'article 54 § 1 du code de procédure administrative.

11. Après l'entrée en vigueur d'un nouveau décret, adopté le 3 août 2005, et au vu de l'absence d'indication quant au montant de l'indemnité à accorder, le ministère des Affaires étrangères pria, le 2 septembre 2005, le ministère des Finances de déterminer la méthode de calcul de l'indemnité de fin de contrat à appliquer dans le cas de la requérante et pour toutes les demandes d'indemnité similaires.

12. Le 25 octobre 2005, le ministère des Affaires étrangères demanda à l'avocat de la requérante de fournir les informations nécessaires à l'engagement de la procédure de paiement. L'avocat s'exécuta. Dix mois plus tard, le ministère réclama à nouveau, à trois reprises (le 1^{er} septembre, le 30 octobre et le 8 novembre 2006), les coordonnées bancaires de la requérante à son avocat en vue d'effectuer le versement de l'indemnité en question. A la suite de la présentation, le 27 novembre 2006, des informations sollicitées, le ministère des Affaires étrangères versa, le 29 novembre 2006, sur le compte du représentant de la requérante, la totalité de l'indemnité, calculée selon la méthode établie à cet effet et assortie d'intérêts moratoires, à savoir la somme de 757,35 livres turques (environ 390 euros à l'époque).

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

13. D'après l'article 28 § 1 du code de procédure administrative, l'administration publique est tenue d'exécuter sans tarder les décisions de justice administrative. Le délai d'exécution ne peut en aucun cas dépasser les trente jours suivant la notification de la décision à l'administration. L'article 28 § 2 du même code prévoit que les décisions rendues dans le cadre des recours de pleine juridiction, allouant des sommes dont les montants sont définis, sont exécutées conformément aux règles générales.

14. L'indemnité de fin de contrat pour le personnel contractuel de l'Etat était régie par le décret n° 7/15754, adopté par le Conseil des ministres le 6 juin 1978, et amendé par le décret du 9 février 1979. L'article 7 § 1 de ce décret prévoyait qu'aucun paiement ne pouvait être fait au personnel contractuel en dehors du salaire et qu'aucune clause dérogeant à ce principe ne pouvait être prévue dans les contrats de travail.

15. Le 25 octobre 2001, la 11^e chambre du Conseil d'Etat, à la suite d'un recours en annulation intenté par un personnel contractuel du ministère des Affaires étrangères ayant pris sa retraite, a annulé l'article 7 § 1 du décret en question au motif qu'il engendrait une inégalité entre les différentes catégories de personnel de l'administration publique. Le 21 avril 2005, le Parlement turc a adopté la loi n° 5335 reconnaissant au personnel contractuel de l'Etat le droit à une indemnité de fin de contrat. Le 3 août 2005, le Conseil des ministres a adopté un nouveau décret, entré en vigueur le 2 septembre 2005, fixant les modalités d'application des dispositions concernées de la loi n° 5335. L'article 2 de ce dernier décret a modifié certaines dispositions de l'article 7 du décret du 6 juin 1978 et réglemente les conditions du paiement au personnel contractuel de l'indemnité de fin de contrat. Il prévoit notamment que le ministre des Finances est compétent pour déterminer les règles à suivre en matière de paiement d'une telle indemnité et pour écarter toute incertitude pouvant survenir dans la pratique.

EN DROIT

16. Invoquant les articles 1 et 17 de la Convention, la requérante se plaint, dans son formulaire de requête daté du 19 septembre 2005, de l'inexécution par les autorités publiques de l'arrêt du Conseil d'Etat devenu définitif et exécutoire.

17. Maîtresse de la qualification juridique des faits de la cause (*Guerra et autres c. Italie*, 19 février 1998, § 44, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I), la Cour estime qu'il convient d'examiner ce grief sur le terrain de l'article 6 § 1 de la Convention.

18. Le Gouvernement soulève une exception en rappelant que, le 29 novembre 2006, le ministère des Affaires étrangères a procédé à

l'exécution de l'arrêt du Conseil d'Etat en s'acquittant de la somme dont il était redevable, assortie d'intérêts moratoires. Affirmant que la requérante n'a subi aucun préjudice en raison du retard de paiement, il soutient qu'elle ne peut se prétendre victime de la violation qu'elle allègue.

19. La requérante combat cet argument.

20. La Cour estime que, eu égard aux circonstances de l'espèce, l'exception du Gouvernement est liée à la substance du grief énoncé par la requérante et décide donc de joindre son examen au fond. Constatant que le grief en question ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité, elle le déclare recevable.

21. Quant au fond, le Gouvernement affirme que l'annulation de l'article 7 § 1 du décret n° 7/15754 par le Conseil d'Etat en 2001 a engendré un vide juridique en matière d'indemnité de fin de contrat pour le personnel contractuel de l'administration publique et que l'arrêt du Conseil d'Etat faisant l'objet de la présente affaire ne précisait pas le montant de l'indemnité à accorder à la requérante. Selon lui, l'adoption des normes de caractère général pour combler le vide en question, la détermination du montant d'indemnisation puis l'exécution de l'arrêt faisant l'objet de la présente requête ont pris un certain temps. Par conséquent, l'allégation de la requérante est sans fondement.

22. La requérante combat ces arguments et réitère ses allégations.

23. La Cour rappelle que l'exécution d'un jugement ou arrêt, de quelque juridiction que ce soit, doit être considérée comme faisant partie intégrante du « procès » au sens de l'article 6 de la Convention. Le droit d'accès à un tribunal que garantit cette disposition serait illusoire si l'ordre juridique interne d'un Etat contractant permettait qu'une décision judiciaire définitive et obligatoire reste inopérante au détriment d'une partie. Ces affirmations revêtent encore plus d'importance dans le contexte du contentieux administratif, à l'occasion d'un différend dont l'issue est déterminante pour les droits civils du justiciable (*Hornsby c. Grèce*, 19 mars 1997, §§ 40 et 41, *Recueil* 1997-II).

24. La protection effective des justiciables implique donc l'obligation pour l'administration de se plier aux décisions de justice. Si l'administration refuse ou omet d'exécuter une décision définitive et obligatoire, ou encore tarde à le faire, les garanties de l'article 6 dont a bénéficié un justiciable pendant la phase judiciaire d'une procédure perdraient toute raison d'être (*Hornsby*, précité, § 41).

25. La Cour peut certes admettre que l'administration ait besoin d'un certain laps de temps pour pouvoir procéder à l'exécution d'une décision de justice, surtout si celle-ci nécessite l'élaboration de normes de caractère général, ce qui peut exiger un certain temps. Néanmoins, le laps de temps nécessaire à l'administration ne devrait pas dépasser un délai raisonnable.

26. En l'espèce, la Cour relève d'abord qu'une loi et un décret du Conseil des ministres ont été adoptés aux fins de procéder à l'exécution de l'arrêt du

Conseil d'Etat au cours de l'année 2005. Elle note également que le ministère des Affaires étrangères a dû se renseigner sur la méthode de calcul de l'indemnité de fin de contrat auprès du ministère des Finances en vue de déterminer la somme à accorder à ce titre, en application des dispositions du décret du 3 août 2005 (paragraphe 15 ci-dessus).

27. Cependant, la Cour observe que l'annulation par le Conseil d'Etat, le 25 octobre 2001, de l'article 7 § 1 du décret n° 7/15754 a engendré, à partir de cette date, un vide juridique pour plus de trois ans et quatre mois, jusqu'au 1^{er} mars 2005, date de la notification de la décision de justice faisant l'objet du présent arrêt. Elle considère que le législateur et l'exécutif tures ont ainsi disposé d'un délai suffisant pour accomplir les démarches normatives nécessaires aux fins de combler le vide juridique en cause. Or elle constate que le ministère des Affaires étrangères n'a procédé à l'exécution de l'arrêt du Conseil d'Etat que le 29 novembre 2006. L'administration s'est donc conformée à la décision définitive en question un an, huit mois et vingt-neuf jours après sa notification. Eu égard à sa jurisprudence en la matière (voir, entre autres, *Ak c. Turquie*, n° 27150/02, § 27, 31 juillet 2007), la Cour estime que le délai que l'administration s'est donné pour exécuter l'arrêt concerné ne peut passer pour raisonnable, même si l'on tient compte du retard d'environ trois mois imputable à la partie requérante quant à la présentation des informations requises par l'administration (paragraphe 12 ci-dessus).

28. La Cour considère par conséquent que les autorités nationales, en omettant de se conformer dans un délai raisonnable à l'arrêt définitif du Conseil d'Etat, ont partiellement privé les dispositions de l'article 6 § 1 de la Convention de leur effet utile.

29. Dès lors, elle conclut que l'exception du Gouvernement tirée de l'absence de qualité de victime ne saurait être retenue et qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention à raison de l'exécution tardive de la décision de justice faisant l'objet du présent arrêt.

30. Par ailleurs, dans ses observations sur la recevabilité et le fond de l'affaire, envoyées le 20 mai 2009, la requérante se plaint de l'insuffisance de l'indemnité en cause, affirmant que le montant versé le 29 novembre 2006 au titre de l'indemnité de fin de contrat, calculée conformément au décret du 3 août 2005, n'équivaut pas à sa propre estimation de 12 000 euros.

31. Compte tenu de la date de l'exécution de l'arrêt du Conseil d'Etat et de celle de l'introduction de ce grief pour la première fois, la Cour constate que celui-ci a été présenté tardivement et qu'il doit donc être rejeté, en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

32. Quant à l'application de l'article 41 de la Convention, la Cour observe que la demande de satisfaction équitable de la partie requérante n'a pas été présentée dans les formes prévues à l'article 60 du règlement. Partant, elle la rejette.

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

1. *Déclare* la requête recevable quant au grief tiré de l'inexécution de l'arrêt du Conseil d'Etat et irrecevable pour le surplus ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 20 avril 2010, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Sally Dollé
Greffière

Françoise Tulkens
Présidente