



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

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE ENERJİ YAPI-YOL SEN c. TURQUIE

(Requête n° 68959/01)

ARRÊT

STRASBOURG

21 avril 2009

DÉFINITIF

06/11/2009

Cet arrêt peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Enerji Yapı-Yol Sen c. Turquie,

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

Josep Casadevall, *président*,

Corneliu Bîrsan,

Boštjan M. Zupančič,

Alvina Gyulumyan,

Egbert Myjer,

Ineta Ziemele,

Işıl Karakaş, *juges*,

et de Santiago Quesada, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 31 mars 2009,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 68959/01) dirigée contre la République de Turquie et dont un syndicat de cet Etat, Enerji Yapı-Yol Sen (« le requérant »), a saisi la Cour le 1^{er} septembre 2000 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 Şahbaz Başel, avocat à Ankara. Le gouvernement turc (« le Gouvernement ») est représenté par son agent.

3. Le requérant allègue qu'au mépris des articles 11 et 14 de la Convention les instances nationales ont porté atteinte à son droit à la liberté syndicale.

4. Par une décision du 31 janvier 2008, la Cour a déclaré la requête partiellement recevable. Elle a aussi joint au fond l'exception préliminaire du Gouvernement portant sur l'absence de la qualité de victime du syndicat requérant.

5. Tant le requérant que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement).

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

6. Le requérant est un syndicat de fonctionnaires travaillant dans le secteur du cadastre et de l'énergie ainsi que dans les services d'infrastructures et de construction d'autoroutes. Il a été fondé en 1992 et a

son siège à Ankara. Il est membre de la Fédération des syndicats du secteur public.

7. Le 13 avril 1996, la direction générale du personnel près le premier ministre publia une circulaire n° 1996/21, dont les parties pertinentes en l'espèce se lisent comme suit :

« (...) Alors que les travaux [pour l'harmonisation de la législation turque avec les conventions internationales, dont la Convention européenne des droits de l'homme, en matière de droit syndical des fonctionnaires d'Etat] sont en cours et que la situation juridique des fonctionnaires d'Etat à cet égard demeure toujours incertaine, des informations ont été reçues quant à un éventuel rassemblement des fonctionnaires dans un but de grèves et de grèves perlées au mépris de l'interdiction prévue par la législation établissant leur statut juridique.

(...) pour la protection de l'autorité étatique, le maintien de la sécurité publique, le bon déroulement du service [public] et la prévention de la transgression de la loi par les fonctionnaires ;

Les fonctionnaires du secteur public seront empêchés, par les autorités dont ils relèvent, de participer aux réunions ou protestations susmentionnées ; la continuité du service [public] sera assurée et les personnes refusant d'obtempérer seront poursuivies (...)

8. Cette circulaire fut prise cinq jours avant les actions programmées par la Fédération des syndicats du secteur public pour la reconnaissance du droit à une convention collective des fonctionnaires.

9. MM. Cevat Kaya, Ataman Zengin et Cengiz Faydalı, membres du conseil d'administration du syndicat requérant, participèrent aux grèves et aux déclarations à la presse du 18 avril 1996. En conséquence, ils se virent infliger des sanctions disciplinaires.

10. Le requérant saisit alors le Conseil d'Etat d'une demande en annulation de la circulaire en question.

11. Le 24 septembre 1996, le Conseil d'Etat rejeta ce recours. Il considéra que la circulaire litigieuse était destinée à rappeler les dispositions législatives relatives à la conduite à tenir par les fonctionnaires. Selon la haute juridiction administrative, la circulaire attaquée ne présentait pas un caractère réglementaire et ne pouvait faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Le Conseil d'Etat jugea également que la circulaire ne modifiait en rien le statut juridique du syndicat requérant et de ses membres.

12. Le requérant se pourvut en cassation contre l'arrêt du 24 septembre 1996.

13. Le 2 juillet 1999, l'assemblée plénière du Conseil d'Etat confirma l'arrêt attaqué en toutes ses dispositions.

14. Le 21 janvier 2000, le Conseil d'Etat rejeta le recours en rectification de l'arrêt.

15. Le 1^{er} mars 2000, l'arrêt du 21 janvier 2000 fut notifié à l'avocat du requérant.

II. LE DROIT INTERNE ET INTERNATIONAL PERTINENT

16. Le droit interne et international pertinent en l'espèce est décrit dans l'arrêt *Demir et Baykara c. Turquie* [GC], n° 34503/97, §§ 34-52, 12 novembre 2008.

EN DROIT

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

17. Le requérant estime que la circulaire n° 1996/21 a porté atteinte à son droit à la liberté syndicale. Il invoque à cet égard l'article 11 de la Convention, 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. »

18. Le Gouvernement combat cette thèse.

A. Sur l'existence d'une ingérence

19. D'emblée, la Cour rappelle que dans sa décision sur la recevabilité du 31 janvier 2008 elle a joint au fond l'exception préliminaire du Gouvernement portant sur l'absence de la qualité de « victime » du requérant.

20. Le requérant allègue que la circulaire contestée, qui interdisait aux fonctionnaires de participer à une journée nationale de grève dans le cadre des actions collectives de réunions et de manifestations, s'analyse en une ingérence dans l'exercice de son droit à la liberté syndicale.

21. Le Gouvernement est d'avis que le requérant n'a en rien été affecté par la circulaire susvisée. Il rappelle les dispositions législatives et soutient que cette circulaire n'a pas empêché l'intéressé de mener ses activités légales. Il affirme qu'il n'y a eu par conséquent aucune ingérence dans

l'exercice du droit du requérant à sa liberté syndicale au sens de l'article 11 de la Convention.

22. La Cour rappelle que pour pouvoir introduire une requête en vertu de l'article 34 une personne physique, une organisation non gouvernementale ou un groupe de particuliers doit pouvoir se prétendre « victime d'une violation (...) des droits reconnus dans la Convention (...) ». Pour pouvoir se prétendre victime d'une violation, un individu doit avoir subi directement les effets de la mesure litigieuse (*Irlande c. Royaume-Uni*, arrêt du 18 janvier 1978, §§ 239-240, série A n° 25 ; *Eckle c. Allemagne*, arrêt du 15 juillet 1982, § 66, série A n° 51 ; *Klass et autres c. Allemagne*, arrêt du 6 septembre 1978, § 33, série A n° 28). Ainsi, la Convention n'envisage pas la possibilité que soit engagée une *actio popularis* aux fins de l'interprétation des droits reconnus dans la Convention ; elle n'autorise pas non plus les particuliers à se plaindre d'une disposition de droit interne simplement parce qu'il leur semble, sans qu'ils en aient directement subi les effets, qu'elle enfreint la Convention (*Norris c. Irlande*, arrêt du 26 octobre 1988, série A n° 142).

23. Il est toutefois loisible à un particulier de soutenir qu'une loi viole ses droits, en l'absence d'acte individuel d'exécution, si l'intéressé est obligé de changer de comportement sous peine de poursuites (*Norris*, précité ; *Bowman c. Royaume-Uni*, n° 24839/94, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I) ou s'il fait partie d'une catégorie de personnes risquant de subir directement les effets de la législation (*Burden c. Royaume-Uni* [GC], n° 13378/05, §§ 33-35, 29 avril 2008 ; *Johnston et autres c. Irlande*, arrêt du 18 décembre 1986, série A n° 112 ; *Open Door et Dublin Well Woman c. Irlande*, arrêt du 29 octobre 1992, série A n° 246-A).

24. En l'espèce, la Cour estime à l'aune de ces principes que le syndicat requérant a subi directement les effets de la circulaire litigieuse et qu'il peut en conséquence se prétendre victime d'une ingérence dans l'exercice de son droit à la liberté syndicale. En effet, la Cour observe que la circulaire no 1996/21 interdisait aux fonctionnaires de participer à une journée nationale de grève organisée dans le cadre des actions programmées par la Fédération des syndicats du secteur public pour la reconnaissance du droit à une convention collective des fonctionnaires. Les personnes ayant participé à cette journée se sont vues infliger des sanctions disciplinaires (paragraphe 9 ci-dessus). Or ce qu'exige la Convention, c'est que la législation permette aux syndicats, selon les modalités non contraires à l'article 11, de lutter pour la défense des intérêts de leurs membres (*Schmidt et Dahlström c. Suède*, 6 février 1976, §§ 34 et 36, série A n° 21 ; *Syndicat national de la police belge c. Belgique*, 27 octobre 1975, § 39, série A n° 19 ; *Syndicat suédois des conducteurs de locomotives c. Suède*, 6 février 1976, § 40, série A n° 20). La grève, qui permet à un syndicat de faire entendre sa voix, constitue un aspect important pour les membres d'un syndicat dans la protection de leurs intérêts (*Schmidt et Dahlström*, précité, § 36). La Cour

note également que le droit de grève est reconnu par les organes de contrôle de l'Organisation internationale du travail (OIT) comme le corollaire indissociable du droit d'association syndicale protégé par la Convention C87 de l'OIT sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (pour la prise en compte par la Cour des éléments de droit international autres que la Convention, voir *Demir et Baykara*, précité). Elle rappelle que la Charte sociale européenne reconnaît aussi le droit de grève comme un moyen d'assurer l'exercice effectif du droit de négociation collective. Partant, la Cour rejette l'exception du Gouvernement.

B. Sur la justification de l'ingérence

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

1. « Prévues par la loi »

26. La Cour rappelle que les mots « prévue par la loi » signifient en premier lieu que la mesure incriminée doit avoir une base en droit interne, qu'elle entend le terme « loi » dans son acception matérielle plutôt que formelle, et qu'elle y a également inclus des textes de rang « infralégislatif » édictés par les autorités compétentes en vertu d'un pouvoir normatif délégué (*Frérot c. France*, n° 70204/01, § 57, 12 juin 2007 ; *Lavents c. Lettonie*, n° 58442/00, § 135, 28 novembre 2002).

27. Elle considère qu'en l'espèce la circulaire n° 1996/21 prise dans l'exercice d'un pouvoir normatif constituait la base légale de l'ingérence litigieuse.

2. « But légitime »

28. 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 (point 3 ci-dessous) (*Urcan et autres c. Turquie*, nos 23018/04, 23034/04, 23042/04, 23071/04, 23073/04, 23081/04, 23086/04, 23091/04, 23094/04, 23444/04 et 23676/04, § 29, 17 juillet 2008).

3. « Nécessaire dans une société démocratique »

29. Faisant référence aux arrêts *Syndicat national de la police belge c. Belgique* (précité) et *Schmidt et Dahlström* (précité), le Gouvernement affirme que l'article 11 de la Convention ne garantit pas aux syndicats un traitement précis de la part de l'Etat. Il soutient que ce qu'exige la

Convention, c'est de permettre aux syndicats de lutter pour la défense des intérêts de leurs membres avec des moyens que l'Etat est libre de déterminer. Pour le Gouvernement, la circulaire litigieuse ne faisait que rappeler l'application de la législation en vigueur, laquelle était en conformité avec l'article 11 § 2 de la Convention. En outre, il rappelle que, le 10 décembre 2002, la circulaire n° 2001/53 a abrogé la circulaire n° 1996/21 en application de la loi n° 4688 du 25 juin 2001 qui a défini les modalités d'utilisation par les fonctionnaires de leur droit de mener des négociations collectives.

30. Le requérant réitère ses observations et combat les thèses du Gouvernement. Selon lui, la circulaire contestée a, en imposant les interdictions de grève, apporté des restrictions disproportionnées à l'exercice de sa liberté syndicale.

31. En ce qui concerne les principes généraux relatifs aux obligations négatives et positives résultant pour les Etats de l'article 11 de la Convention, la Cour se réfère à sa jurisprudence exposée dans l'arrêt *Demir et Baykara* (précité, §§ 110 et 119). Quant à l'application de ces principes dans la présente affaire, elle observe que la circulaire litigieuse avait été adoptée cinq jours avant les actions programmées par la Fédération des syndicats du secteur public pour la reconnaissance du droit à une convention collective des fonctionnaires, à un moment où des travaux pour l'harmonisation de la législation turque avec les conventions internationales en matière de droit syndical des fonctionnaires d'Etat étaient en cours et où la situation juridique des fonctionnaires demeurait incertaine.

32. La Cour reconnaît que le droit de grève n'a pas de caractère absolu. Il peut être soumis à certaines conditions et faire l'objet de certaines restrictions. Ainsi, le principe de la liberté syndicale peut être compatible avec l'interdiction du droit de grève des fonctionnaires exerçant des fonctions d'autorité au nom de l'Etat. Toutefois, si l'interdiction du droit de grève peut concerner certaines catégories de fonctionnaires (voir, *mutatis mutandis*, *Pellegrin c. France* [GC], n° 28541/95, §§ 64-67, CEDH 1999-VIII), elle ne peut pas s'étendre aux fonctionnaires en général, comme en l'espèce, ou aux travailleurs publics des entreprises commerciales ou industrielles de l'Etat. Ainsi, les restrictions légales au droit de grève devraient définir aussi clairement et étroitement que possible les catégories de fonctionnaires concernées. De l'avis de la Cour, en l'espèce, la circulaire litigieuse était rédigée en des termes généraux qui interdisaient de manière absolue à tous les fonctionnaires le droit de grève, sans procéder à une mise en balance des impératifs des fins énumérées au paragraphe 2 de l'article 11 de la Convention. En outre, la Cour note que rien n'indique dans le dossier que la journée d'action nationale du 18 avril 1996 eût été interdite. L'interdiction posée par la circulaire ne concernait que la participation des fonctionnaires à cette journée d'action. En se joignant à celle-ci, les membres du conseil d'administration du syndicat requérant n'ont fait

qu'user de leur liberté de réunion pacifique (*Ezelin c. France*, arrêt du 26 avril 1991, § 41, série A n° 202). Or ils se sont vu infliger des sanctions disciplinaires sur le fondement de la circulaire incriminée (paragraphe 9 ci-dessus). La Cour considère que ces sanctions 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 visant à la défense des intérêts de leurs affiliés (*Urçan et autres*, précité, § 34, et *Karaçay c. Turquie*, n° 6615/03, § 36, 27 mars 2007). La Cour relève que le Gouvernement n'a pas démontré la nécessité dans une société démocratique de la restriction incriminée.

33. Ainsi, la Cour, ayant procédé à son propre examen, conclut que l'adoption de cette circulaire et son application ne correspondaient pas à un « besoin social impérieux » et qu'il y a eu une atteinte disproportionnée à la jouissance effective par le syndicat requérant des droits consacrés à l'article 11 de la Convention.

34. Partant, il y a eu violation de l'article 11 de la Convention.

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

35. 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

36. Le requérant n'a présenté aucune demande pour dommage matériel ou dommage moral.

B. Frais et dépens

37. Le requérant demande 6 350 livres turques (TRL) (soit environ 3 150 euros (EUR)) pour les frais et dépens engagés devant la Cour. Cette prétention est ventilée comme suit : 6 000 TRL pour les frais d'honoraires et 350 TRL pour les frais de traduction. A titre de justificatif, l'intéressé fournit une convention d'honoraires et une facture de travaux de traduction.

38. Le Gouvernement conteste ces prétentions.

39. 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.

40. En l'espèce, compte tenu des éléments en sa possession et des critères susmentionnés, la Cour estime raisonnable la somme de 1 500 EUR tous frais confondus et l'accorde au requérant.

C. Intérêts moratoires

41. 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. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 11 de la Convention ;
2. *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, 1 500 EUR (mille cinq cents euros) pour frais et dépens, 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 ;
3. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 21 avril 2009, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Santiago Quesada
Greffier

Josep Casadevall
Président