



Les membres d'un conseil municipal dissous n'avaient pas qualité pour agir devant la Cour

Dans sa décision en l'affaire [Demirbaş et autres c. Turquie](#) (requêtes nos 1093/08, 1093/08, 301/08, 303/08, 306/08, 309/08, 378/08, 382/08, 410/08, 421/08, 773/08, 883/08, 1023/08, 1024/08, 1036/08, 1260/08, 1353/08, 1391/08, 1403/08 et 2278/08), la Cour européenne des droits de l'homme déclare, à la majorité, la requête irrecevable. Cette décision est définitive.

L'affaire concernait la question de la qualité pour agir devant la Cour européenne des droits de l'homme d'une commune par le biais de personnes physiques, à savoir les membres constituant le conseil municipal.

Principaux faits

Les requérants sont des ressortissants turcs résidant à Diyarbakır. Ils étaient membres du conseil municipal de Sur, commune située dans la province de Diyarbakır, et M. Demirbaş, maire de cette commune.

En janvier 2006, M. Demirbaş avait été accusé, puis acquitté, du chef de propagande séparatiste en faveur d'une organisation illégale, suite à la publication d'un article et à une présentation dans lesquels il faisait notamment des propositions concernant l'emploi de langues-non officielles dans les services municipaux.

Le 6 novembre 2006, le conseil municipal de Sur prit à la majorité la décision de fournir différents services municipaux en plusieurs langues. Ainsi, la commune publia plusieurs milliers de livres et brochures dans ces langues et fit installer un logiciel informatique en langue kurde sur deux ordinateurs de sa direction des affaires sociales et culturelles. Saisi par le Ministère de l'Intérieur, le Conseil d'Etat décida le 22 mai 2007 de dissoudre le conseil municipal et de révoquer M. Demirbaş de ses fonctions de maire, ainsi que son adjoint des siennes, pour activités incompatibles avec la loi sur les communes. Le Conseil d'Etat rejeta l'opposition du maire et de son adjoint à cette décision, estimant qu'il était question de la dissolution d'un organe d'une collectivité locale et non d'un droit individuel, et qu'ainsi les demandes des membres du conseil municipal ne pouvaient être accueillies.

Par ailleurs, à différentes dates en 2007, trois actes d'accusation furent introduits devant la cour d'assises de Diyarbakır contre les requérants, à qui il était notamment reproché de n'avoir pas respecté la loi sur l'adoption de l'alphabet turc et son emploi et d'avoir porté préjudice au Trésor public en imprimant les livres et brochures litigieux. Les poursuites pénales sont actuellement pendantes.

A l'issue des élections municipales du 29 mars 2009, plusieurs des requérants furent réélus au conseil municipal dont ils sont à ce jour toujours membres.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Les requêtes ont été introduites devant la Cour européenne des droits de l'homme entre le 17 et le 24 décembre 2007.

Les requérants alléguaient en particulier que la dissolution du conseil municipal avait porté atteinte à leur liberté d'expression, à titre individuel. Ils invoquaient à cet égard l'article 10 (liberté d'expression). Ils invoquaient plusieurs autres articles de la Convention, parmi lesquels l'article 6 (droit à un procès équitable) concernant notamment l'absence de communication de l'avis du procureur près le Conseil d'Etat.

La décision a été rendue par une chambre de sept juges composée de :

Françoise **Tulkens** (Belgique), *présidente*,
Ireneu **Cabral Barreto** (Portugal),
Danutė **Jočienė** (Lituanie),
András **Sajó** (Hongrie),
Nona **Tsotsoria** (Géorgie),
İşıl **Karakaş** (Turquie),
Kristina **Pardalos** (Saint-Marin), *juges*,

ainsi que de Françoise **Elens-Passos**, *greffière adjointe de section*.

Décision de la Cour

En vertu de l'article 34 (requêtes individuelles), la Convention européenne des droits de l'homme protège les personnes physiques mais aussi les personnes morales relevant de la juridiction des Etats contractants.

Jurisprudence concernant la notion d'organisation gouvernementale et de commune

Si la Cour a défini l'organisation gouvernementale comme exerçant des fonctions attribuées et réglementées par la loi, elle n'a pas attribué cette définition de façon rigide et a procédé à des examens cas par cas, indépendamment du statut attribué en droit interne. Ainsi, la Cour a par exemple qualifié des monastères requérants¹ d'organisation non-gouvernementale – ayant donc qualité pour agir devant elle – notamment parce qu'ils n'exerçaient pas de prérogatives de puissance publique, que leurs objectifs n'étaient pas d'administration publique et que les conseils monastiques avaient pour seul pouvoir de réglementer la vie spirituelle et l'administration interne de chaque monastère. La Cour a également qualifié la société Radio France² d'organisation non-gouvernementale, en dépit de ses missions de service public et de son principal financement par l'Etat, en raison notamment de son indépendance par rapport aux autorités politiques.

La jurisprudence de la Cour concernant les communes est plus uniforme. Il a en effet été établi à plusieurs reprises que les autorités décentralisées qui exercent des fonctions publiques ne peuvent introduire une requête car, quel que soit leur degré d'autonomie, elles exercent une partie de la puissance publique et, ainsi, leurs actes ou omissions engagent la responsabilité de l'Etat en vertu de la Convention. La Cour a toujours retenu comme critère la compétence des communes à exercer la puissance publique, sans égard à l'acte (qui peut être de caractère privé) ou la procédure qui est contestée devant elle (litige avec le gouvernement central par exemple).

¹ Les saints monastères c. Grèce ([arrêt](#) du 09.12.1994)

² Radio France et autres c. France, 30.03.2004 ([arrêt](#) ; [communiqué de presse](#))

Affaire Demirbaş et autres

En dépit des conséquences sur les requérants de la dissolution du conseil municipal, c'est dans le cadre de leurs fonctions officielles de maire et membres du conseil municipal de Sur qu'ils ont agi, et non à titre personnel. De plus, la procédure litigieuse ne visait pas chacun d'eux personnellement, puisque tous les sept membres dissidents du conseil ont été déchus de leurs fonctions. La Cour observe que la loi ne les empêchait pas, à titre personnel, en tant que personnes physiques, de publier des brochures dans des langues non-officielles. L'acquiescement de M. Demirbaş à l'issue de la procédure pénale à son encontre l'indique d'ailleurs clairement. La liberté d'expression dont il est question dans cette affaire est donc celle d'une personne morale – la commune – dont les requérants font partie, et non de la leur individuellement. Ainsi, l'ingérence des autorités a touché la liberté de la commune. Les droits et libertés invoqués par les requérants ne les concernaient pas individuellement, ni en tant que « groupe de particuliers » pouvant se prétendre victime d'une violation des droits reconnus dans la Convention.

De plus, la Cour relève plusieurs points problématiques, dans l'hypothèse où ces requêtes seraient admises à titre individuel, d'abord le fait que l'exécution d'un éventuel arrêt concluant à la violation de l'article 10 toucherait en principe au droit de la commune à utiliser dans ses actes ou activités des langues non-officielles. Cela ouvrirait par ailleurs aux membres des collectivités locales ou à toute autre organisation gouvernementale la possibilité de saisir la Cour par le biais de personnes physiques, pour tout acte réprimé par leur gouvernement et au nom duquel ils exercent la puissance publique. Il est enfin inconcevable qu'un agent public puisse user de ses pouvoirs à titre privé lorsqu'il exerce ses fonctions, l'abus de celles-ci ayant des conséquences indéniables pour lui en tant que personne physique sur les plans tant disciplinaire que civil ou pénal.

Par ailleurs, les requérants n'ont pas été frappés d'une interdiction de participer aux activités politiques ; sept d'entre eux ont été réélus en 2009 au conseil municipal de Sur et M. Demirbaş a été réélu maire.

Enfin, le litige en droit interne avait un caractère strictement « public », pouvant difficilement être considéré comme concernant des « droits et obligations de caractère civil » au sens de l'article 6 § 1, car il ne concernait que la dissolution du conseil municipal de Sur et était relatif à son droit de mener, en tant qu'organe de décision d'une collectivité locale, des activités officielles pour la commune. La Cour redit que les collectivités locales n'ont pas la qualité pour introduire une requête en vertu de l'article 34. Ces requêtes sont donc déclarées irrecevables.

La décision n'existe qu'en français.

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur son [site Internet](#). Pour s'abonner aux communiqués de presse de la Cour, merci de s'inscrire aux [fils RSS de la Cour](#).

Contacts pour la presse

echrpress@echr.coe.int | tel: +33 3 90 21 42 08

Céline Menu-Lange (tel: + 33 3 90 21 58 77)

Emma Hellyer (tel: + 33 3 90 21 42 15)

Tracey Turner-Tretz (tel: + 33 3 88 41 35 30)

Kristina Pencheva-Malinowski (tel: + 33 3 88 41 35 70)

Frédéric Dolt (tel: + 33 3 90 21 53 39)

Nina Salomon (tel: + 33 3 90 21 49 79)

La Cour européenne des droits de l'homme a été créée à Strasbourg par les Etats membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.