

REQUÊTE N° 21782/93

Adnan RAIF c/GRÈCE

DÉCISION du 26 juin 1995 sur la recevabilité de la requête

Article 26 de la Convention

- a) *Un requérant doit faire un usage normal des recours internes vraisemblablement efficaces et suffisants. S'il existe un doute sur l'efficacité d'un recours interne, ce recours doit être tenté*
- b) *L'obligation d'épuiser les voies de recours internes exige que le requérant respecte les règles de procédure régissant le recours*

En l'espèce, le requérant n'a pas épuisé les voies de recours internes, son recours ayant été rejeté pour vice de procédure, bien que ce vice soit dû, selon lui, à une manœuvre de son avocat

- c) *S'agissant de la sanction disciplinaire infligée à un enseignant, un recours devant le Conseil d'Etat (Grèce), qui n'est pas lié par les arrêts de la Cour de cassation, constitue un recours efficace*

Article 27, paragraphe 2, de la Convention

- a) *Une requête inspirée par un désir de publicité ou de propagande n'est pas abusive de ce seul fait*
 - b) *Griefs d'un enseignant grec d'origine turque relatifs à une procédure disciplinaire engagée à son encontre au motif qu'il avait employé l'adjectif «turque» à propos de la minorité musulmane de Thrace occidentale. Il n'a pas été établi que la requête était inspirée par des motifs de publicité ou de propagande*
-

EN FAIT

Le requérant, citoyen grec d'origine turque, est né en 1945. Il est domicilié à Xanthi.

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

A. *Circonstances particulières de l'affaire*

En 1967, le requérant commença à travailler comme instituteur à l'école primaire musulmane d'Iliopetra en Thrace. En 1982, il déménagea à Xanthi où il enseigna également dans un établissement scolaire accueillant les enfants de la minorité musulmane. Ses services furent toujours régis par des contrats de droit privé

Le 30 novembre 1983, le tribunal d'instance (Monomeles Protodikio) de Rhodope ordonna par voie de référé à l'«Association des enseignants turcs de Thrace occidentale» (ci-après l'«Association») de s'abstenir d'employer, notamment dans leurs documents, le substantif «Turc» et l'adjectif «turc» (décision No 206/83). Le 12 décembre 1984, l'Association fut dissoute par le tribunal d'instance de Xanthi (décision No 300/84).

Le 1er novembre 1985, l'Association adressa aux établissements scolaires musulmans de Thrace un courrier dans lequel figurait le titre intégral de l'Association et le nom turc d'un village local. A l'époque, le requérant était membre du comité de l'Association.

Selon le requérant, la lettre préconisait une augmentation des subventions accordées aux écoles de la minorité musulmane. Il allègue que les autorités ont pris connaissance de son contenu en interceptant illégalement la correspondance de l'Association

Le 2 juillet 1986, le service de la préfecture de Xanthi chargé des écoles de la minorité musulmane engagea une procédure disciplinaire contre le requérant, qu'il jugeait responsable de la diffusion de la lettre susmentionnée.

Le 27 décembre 1986, la cour d'appel (Efetio) de Rhodope confirma la décision du tribunal d'instance de Xanthi de dissoudre l'Association. Celle-ci se pourvut en cassation. A une date non précisée, la Cour de cassation (Arios Pagos) rendit un arrêt provisoire, qui donna un effet suspensif au pourvoi (No 361/87).

Le 26 février 1987, le Conseil régional de l'enseignement primaire de la préfecture de Xanthi, après avoir entendu le requérant, décida de lui infliger un an de suspension à titre de sanction disciplinaire, ce qui lui interdisait d'enseigner dans les établissements tant publics que privés. Le requérant fut sanctionné pour avoir «en sa qualité de membre de l'Association des enseignants musulmans de Thrace occidentale imprimé et diffusé un document (...) dans lequel il employait les termes 'enseignants turcs' (...) et les anciens noms turcs de villages (...) en violation des accords internationaux, des lois de l'Etat grec et d'un récent (...) arrêt de la cour d'appel de Thrace». La décision du Conseil régional fut communiquée au requérant par courrier du 29 juin 1987.

Le 19 août 1987, le requérant attaqua la décision du Conseil régional du 26 février 1987, ainsi que la lettre du 29 juin 1987, devant le Conseil d'Etat, faisant valoir qu'il ne pouvait avoir commis l'infraction disciplinaire en question. Premièrement, il n'était pas autorisé à signer les documents diffusés par l'Association, deuxièmement, les instances disciplinaires ne lui avaient pas montré la lettre du 1er novembre 1985, troisièmement, l'emploi de l'expression «enseignants turcs» ne portait pas en soi atteinte aux intérêts de l'Etat, quatrièmement, les accusations étaient vagues. Il prétendit en outre avoir été sanctionné par un organe incompétent, qui n'était pas régulièrement constitué, et que la décision le concernant n'était pas suffisamment motivée. Enfin, il fit valoir que les instances disciplinaires avaient excédé leurs pouvoirs et qu'elles avaient pour but véritable de perturber le bon fonctionnement de l'Association. Le recours fut déposé par l'avocat du requérant.

Le 17 octobre 1991, le Conseil d'Etat tint une audience, à laquelle le requérant n'était ni présent ni représenté. Le requérant prétend que son avocat avait été dûment informé de la date de l'audience, mais qu'il avait choisi de ne pas y participer «dans l'intérêt de son client». Selon le requérant, il s'agissait d'une manœuvre destinée à éviter que la sanction disciplinaire ne fût consignée dans son dossier administratif. Le requérant prétend en outre avoir eu connaissance de la date de l'audience par l'inspecteur régional (vraisemblablement l'inspecteur régional de l'enseignement).

Le 5 mars 1992, le Conseil d'Etat déclara le recours du requérant irrecevable, conformément à l'article 27 du décret présidentiel No 18/1989 pour les motifs suivants : «Le recours a été déposé par l'avocat du demandeur. Or, celui-ci ne s'est pas présenté à l'audience. En outre, le requérant n'a pas comparu pour déclarer qu'il approuvait le recours et n'a pas présenté d'acte notarié à l'audience »

Le 1er février 1993, les écoles musulmanes de Thrace se mobilisèrent contre l'introduction de nouveaux manuels scolaires par le ministère grec de l'Education. Le requérant, qui était entre-temps devenu président de l'Association, participa activement à la manifestation.

Le 3 février 1993, la décision du Conseil d'Etat du 5 mars 1992 fut signifiée au requérant.

Le 2 février 1994, c'est-à-dire un jour avant l'expiration de la période de suspension, le service de la préfecture de Xanthi chargé des écoles musulmanes informa le requérant qu'il ne pouvait être réintégré dans son ancien établissement, aucun poste n'étant vacant. Il précisa que le requérant pourrait toutefois repostuler dès qu'un poste se libérerait.

B *Droit et jurisprudence internes pertinents*

L'article 27 du décret présidentiel No 18/1989, qui codifie les dispositions légales relatives au Conseil d'Etat, est ainsi libellé

«1 Pour agir, l'avocat doit être habilité par un acte notarié ou une déclaration orale à l'audience

()

2 Lorsque l'avocat a déposé le recours ou pris des mesures au stade préparatoire, il est en principe admis qu'il agit sur ordre du demandeur, si celui-ci est représenté par l'avocat à l'audience, s'il déclare à l'audience qu'il approuve le dépôt du recours, ou s'il présente un acte notarié. Dans le cas contraire, le recours est rejeté comme étant irrecevable ()

3 Sur requête du demandeur ou d'une personne prétendant le représenter, le Conseil ajourne l'audience ou fixe un délai raisonnable pour permettre au demandeur de résoudre les éventuels problèmes concernant sa représentation par un avocat ()»

Le 15 février 1991, la Cour de cassation rendit un arrêt selon lequel l'emploi de l'adjectif «turque» à propos de la minorité musulmane de Thrace était, en soi, propre à créer un climat de haine et à troubler l'ordre public, et constituant par conséquent une infraction au titre de l'article 192 du Code pénal

GRIEFS

1 Le requérant se plaint de l'iniquité de la décision du Conseil d'Etat, en ce qu'elle confirme une sanction disciplinaire qui emporte violation des droits de la minorité à laquelle il appartient, ainsi que de la durée excessive de la procédure devant cette juridiction. Il invoque l'article 6 par 1 et 14 de la Convention.

Dans ses observations complémentaires présentées le 27 juillet 1994, le requérant allègue en outre la violation de l'article 6 par 1 de la Convention en raison de l'iniquité de la procédure disciplinaire devant la Conseil régional de l'enseignement primaire. Il soutient en particulier qu'il n'a pas eu la possibilité de se défendre lui-même, que le Conseil, qui n'était pas constitué selon les voies légales, n'était pas compétent et que sa sanction ne reposait sur aucune preuve à charge.

2 Invoquant l'article 14 de la Convention, le requérant se plaint également d'une discrimination fondée sur sa langue, son origine nationale et son appartenance à une minorité nationale. En effet, il a été sanctionné pour avoir prétendument fait référence à une association d'enseignants «turcs» et pour avoir employé le nom turc d'un village. Il associe sa suspension à la mobilisation du mois de février 1993 contre l'introduction de nouveaux manuels scolaires par le ministère grec de l'Education, prétendument en violation d'une série d'accords internationaux conclus entre la Grèce et la Turquie.

EN DROIT

1. Le requérant se plaint sur le terrain de l'article 6 par. 1 de la Convention de l'iniquité de la procédure disciplinaire le concernant, ainsi que de l'iniquité et de la durée de la procédure qu'il a engagée devant le Conseil d'Etat. Invoquant l'article 14 de la Convention, il se plaint également d'une discrimination fondée sur sa langue, son origine nationale et son appartenance à une minorité nationale.

L'article 6 par. 1 de la Convention garantit notamment à toute personne le droit d'être entendu équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal qui décidera soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. L'article 14 interdit toute discrimination dans la jouissance des droits et libertés reconnus dans la Convention.

Les griefs du requérant soulèvent des questions relatives à la liberté d'expression et à la liberté d'association garanties par les articles 10 et 11 de la Convention.

2. Le Gouvernement défendeur a soulevé une exception préliminaire, alléguant que la requête est abusive au sens de l'article 27 par. 2 de la Convention.

Le Gouvernement soutient que la requête vise en réalité à contester sa politique d'éducation à l'égard des minorités. Il souligne que le requérant se plaint pour l'essentiel de la violation des accords bilatéraux entre la Grèce et la Turquie relatifs à l'enseignement dispensé à la minorité musulmane, qui ne relèvent pas de la compétence de la Commission. Il invoque également la communication présentée par le requérant à l'UNESCO concernant les conditions d'admission dans les établissements musulmans d'enseignement secondaire en Thrace, dont la presse turque s'est largement fait l'écho, en violation de la confidentialité de la procédure.

Le requérant conteste le caractère abusif de sa requête.

La Commission fait observer que le grief dont elle est saisie est différent de celui qui a été présenté à l'UNESCO. Elle rappelle également que, conformément à sa jurisprudence, le fait pour une requête d'avoir été inspirée par des motifs de publicité ou de propagande politique, même s'il était établi, n'aurait pas nécessairement pour conséquence de rendre la requête abusive (No 8317/78, déc. 15.5 80, D.R. 20 p. 44).

La Commission constate toutefois qu'il n'est pas établi que la présente requête soit inspirée par un désir de publicité ou de propagande politique, et estime que la requête n'est pas abusive au sens de l'article 27 par. 2 de la Convention.

3. Quant aux griefs du requérant sur le terrain des articles 6 par. 1 et 14 de la Convention relatifs à l'iniquité des procédures et au traitement discriminatoire dont il aurait fait l'objet, le Gouvernement soutient que le requérant n'a pas épuisé les voies de recours internes. Il en est de même, selon lui, pour toute question qui pourrait se poser sous l'angle des articles 10 et 11 de la Convention.

Le Gouvernement souligne que le recours du requérant devant le Conseil d'Etat a été rejeté pour non-respect des règles procédurales prescrites par le droit interne. Il soutient en outre qu'en l'absence de jurisprudence du Conseil d'Etat établissant que le recours n'avait aucune chance d'aboutir, le requérant ne saurait être dispensé de tenter cette voie de droit.

Le requérant soutient qu'il a épuisé les voies de recours internes. Même s'il avait comparu devant le Conseil d'Etat, il n'aurait pas été autorisé à participer à la procédure. De plus, son recours était voué à l'échec, eu égard à la jurisprudence de la Cour de cassation selon laquelle l'emploi de l'adjectif «turc» à propos d'un membre de la minorité musulmane constitue une infraction.

La Commission rappelle que, conformément à sa jurisprudence, l'obligation d'épuiser les voies de recours internes prévue à l'article 26 de la Convention se limite à celle de faire un «usage normal» des recours vraisemblablement efficaces et suffisants pour porter remède aux griefs du requérant (No 11208/84, déc. 4.3.86, D.R. 46 p. 182). S'il existe un doute sur l'efficacité d'un recours interne, ce recours doit être tenté (No 10148/82, déc. 14.3.85, D.R. 42 p. 98). L'obligation imposée par l'article 26 exige également que l'intéressé respecte les règles de procédure régissant le recours. La non-application ou une application incorrecte de ces règles emporte violation par l'intéressé de ladite obligation (No 12794/87, déc. 9.7.88, D.R. 57 p. 251).

La Commission constate qu'en droit administratif grec, les actes tels que la décision du Conseil régional de l'enseignement primaire de la préfecture de Xanthi par laquelle le requérant s'est vu infliger la sanction disciplinaire litigieuse sont susceptibles de recours devant le Conseil d'Etat. Ayant saisi cette juridiction, le requérant prétend que son recours n'avait aucune chance d'aboutir. Toutefois, il n'a pas été en mesure de citer un arrêt du Conseil d'Etat à l'appui de son allégation.

Le requérant a invoqué un arrêt de la Cour de cassation selon lequel le simple emploi de l'adjectif «turque» à propos de la minorité musulmane était constitutif de l'infraction de «trouble de l'ordre public». Toutefois, le Conseil d'Etat, juridiction administrative suprême, n'est pas lié par les arrêts de la Cour de cassation, dernière instance de recours en matière pénale. Dès lors, la Commission ne décèle aucun élément lui permettant de conclure que le recours devant le Conseil d'Etat ne permettait pas de redresser efficacement les griefs du requérant.

La Commission relève en outre que le requérant a été débouté car rien ne démontrait qu'il avait dûment autorisé l'avocat qui a déposé le recours à le représenter dans la procédure. En principe, il n'y a donc pas épuisement des voies de recours internes en raison de ce vice de procédure.

La Commission n'ignore pas que le requérant attribue le rejet de son recours à une manœuvre de son avocat, au sujet de laquelle il n'aurait pas été consulté. Toutefois, conformément à la jurisprudence de la Commission, lorsqu'un demandeur est représenté par un avocat, c'est généralement par l'intermédiaire de celui-ci qu'il doit

exercer ses droits en matière procédurale (No 7138/75, déc. 5 7 77, D.R. 9 p 50) et il ne peut se plaindre au regard de la Convention des actes ou omissions de son avocat (No 9022/80, déc. 13 7.83, D R 33 p 21) De plus, pareilles manoeuvres ne sauraient constituer des circonstances spéciales de nature à dispenser le requérant de l'obligation imposée par l'article 26 de la Convention.

Compte tenu de ce qui précède, la Commission estime que le requérant n'a pas épuisé les voies de recours internes quant à ses griefs relatifs à l'iniquité des procédures, à la discrimination dont il aurait fait l'objet, et à toute autre question qui aurait pu se poser sous l'angle du droit à la liberté d'expression et d'association

Il s'ensuit que cette partie de la requête doit être rejetée, conformément à l'article 27 par 3 de la Convention

4 Quant au grief du requérant sur le terrain de l'article 6 par 1 de la Convention relatif à la durée de la procédure, le Gouvernement conteste l'applicabilité de cette disposition à la procédure devant le Conseil d'Etat Les fonctions du requérant étaient certes régies par des contrats de droit privé, mais l'intéressé était soumis aux devoirs et obligations d'un fonctionnaire. Dès lors, la procédure disciplinaire engagée à son encontre ne visait pas à statuer sur des droits et obligations de caractère civil De même, on ne saurait prétendre que le requérant faisait l'objet d'une accusation en matière pénale, telle qu'interprétée dans la jurisprudence de la Commission Enfin, le Conseil d'Etat n'a pas pu trancher le litige puisque le requérant n'était pas représenté à l'audience

Selon le requérant, l'article 6 par 1 de la Convention s'applique en l'espèce Bien qu'étant assimilé à un fonctionnaire à certains égards, ses services sont régis par un contrat de droit privé et son salaire est payé par la communauté turque De plus, eu égard aux inconvénients matériels et sociaux occasionnés par la suspension, la procédure visait à décider de contestations sur ses droits et obligations de caractère civil. Le requérant fait valoir en outre que l'absence de son avocat à l'audience ne saurait justifier les retards de la procédure, qui sont entièrement imputables aux instances judiciaires

La Commission estime que ce grief soulève d'importantes questions de fait et de droit dont la complexité appelle un examen au fond Cette partie de la requête ne saurait par conséquent être considérée comme étant manifestement mal fondée, conformément à l'article 27 par 2 de la Convention Aucun autre motif d'irrecevabilité n'a été établi.

Par ces motifs, la Commission, à la majorité,

DÉCLARE RECEVABLE, tous moyens de fond réservés, le grief du requérant relatif à la durée de la procédure,

DÉCLARE LA REQUÊTE IRRECEVABLE pour le surplus.