CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

DEUXIÈME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 45050/98
présentée par Murat AKAT
contre la Turquie

La Cour européenne des Droits de l'Homme (deuxième section), siégeant le 15 mars 2005 en une chambre composée de :

MM. J.-P. COSTA, *président*,
I. CABRAL BARRETO,
R. TÜRMEN,
V. BUTKEVYCH,
M. UGREKHELIDZE,
Mmes E. FURA-SANDSTRÖM,
D. JOČIENĖ, *juges*,

et de Mme S. DOLLÉ, *greffière de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 20 octobre 1998 devant la Commission européenne des Droits de l'Homme,

Vu l'article 5 § 2 du Protocole n° 11 à la Convention, qui a transféré à la Cour la compétence pour examiner la requête,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par le requérant,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, M. Murat Akat, est un ressortissant turc, né en 1967 et résidant à Diyarbakır. A l'époque des faits, il était enseignant. Il est représenté devant la Cour par Me M. Vefa, avocat à Diyarbakır.

A. Les circonstances de l'espèce

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

1. La version du requérant

En 1993, alors enseignant dans un lycée à Diyarbakır, le requérant adhéra au Syndicat des agents de l'éducation, de la science et de la culture (*Eğitim-Sen*), rattaché à la Fédération des syndicats du secteur public (*Kesk*).

En raison de ses activités syndicales, il fit l'objet de plusieurs sanctions disciplinaires, à savoir un avertissement et deux retenues de salaires, la première de 1/30e et la seconde de 1/15e.

Par une décision du 6 août 1998, à la demande du préfet de la région soumise à l'état d'urgence et sur le fondement de l'article 4 g) du décret-loi no 285, il fut muté à Konya.

2. La version du Gouvernement

Le 29 novembre 1995, alors enseignant à Diyarbakır, le requérant participa à une manifestation à Ankara sans en avoir demandé l'autorisation préalable à sa hiérarchie.

Par une décision du 27 décembre 1995, sur le fondement de l'article 125 § C-g de la loi no 657, la direction de l'Education nationale informa le requérant d'une sanction disciplinaire consistant en une retenue de 1/30e sur son traitement.

Par une décision du 22 janvier 1998, le requérant fut informé qu'un « avertissement » lui avait été infligé pour n'avoir pas donné ses cours le 11 décembre 1997.

Le 3 mars 1998, le requérant quitta Diyarbakır pour participer à une manifestation à Ankara, sans en demander l'autorisation à sa hiérarchie. Puis une procédure disciplinaire fut déclenchée à son encontre.

Le 3 août 1998, il déposa son mémoire en défense.

Par une décision du 12 août 1998, sur le fondement de l'article 125 § C-g de la loi no 657, la direction de l'Education nationale informa le requérant qu'il avait été condamné à une retenue de 1/15e sur son traitement.

Par une décision du 15 septembre 1998, le requérant fut frappé d'une retenue de 1/30e sur son salaire.

Par une lettre du 25 septembre 2002, le Gouvernement a informé la Cour que le requérant avait été muté, non pas sur proposition du gouverneur de la région soumise à l'état d'urgence, mais sur le fondement de la loi no 657 sur les fonctionnaires. En se fondant sur les informations reçues du ministère du Travail et de la Sécurité sociale, il précisa qu'aucune information n'existait au sujet de l'adhésion du requérant à un syndicat.

B. Le droit interne pertinent

Le droit interne pertinent relatif à la région où l'état d'urgence est en vigueur, et applicable à l'époque pertinente, est exposé dans les arrêts *Çetin et autres c. Turquie* (nos 40153/98 et 40160/98, §§ 24-32, CEDH 2003-III (extraits)) et *Doğan et autres c. Turquie* (nos 8803-8811/02, 8813/02 et 8815-8819/02, §§ 79-88, 29 juin 2004).

A l'époque des faits, l'article 4 g) du décret-loi no 285 relatif à l'instauration de la préfecture de la région où l'état d'urgence est en vigueur conférait au gouverneur de cette région le pouvoir de demander, dans le but de protéger l'ordre public et la sécurité générale, la mutation du personnel du secteur public dans une ville située en dehors de cette région.

La loi no 657 relative aux fonctionnaires régit le statut et la carrière des fonctionnaires. L'article 125 f) interdit aux fonctionnaires de troubler l'ordre et la paix de l'établissement en refusant de respecter les règles inhérentes à la fonction.

En vertu du décret-loi no 285, les décisions administratives prises par le préfet ne peuvent pas être attaquées devant les juridictions administratives. En outre, la responsabilité pénale ou civile de ce dernier et des préfets des départements de la région, en raison de ses décisions concernant la mutation du personnel du secteur public, n'est pas susceptible d'être soulevée devant les juridictions pénales ou civiles.

L'article 7 du décret-loi no 285, tel que modifié par le décret-loi no 425 du 9 mai 1990, dispose qu'aucun acte administratif pris en application du décret-loi no 285 ne peut faire l'objet d'un recours en annulation devant les tribunaux administratifs.

L'article 3 a) du décret-loi no 430 sur les mesures complémentaires à prendre dans le cadre de l'état d'urgence prévoit que le préfet de la région concernée peut demander la mutation de fonctionnaires de cette région pour des raisons de sécurité, de sûreté ou d'ordre public.

GRIEFS

1. Invoquant les articles 6 et 13 de la Convention, le requérant se plaint de l'inexistence de voies de recours pour contester la décision prise à son encontre par le gouverneur de la région où l'état d'urgence était en vigueur. A l'appui de ses allégations, il fait valoir que, le 12 mars 1992, le tribunal administratif de Diyarbakır a introduit un recours en annulation pour inconstitutionnalité devant la Cour constitutionnelle, recours que cette dernière a rejeté par une décision du 26 mai 1992.

2. Invoquant l'article 11 de la Convention, le requérant allègue que la décision de mutation litigieuse constitue une atteinte à son droit à la liberté d'association. A cet égard, invoquant l'article 10 de la Convention, il

soutient que cette décision constitue également une atteinte à son droit à la liberté d'expression dans la mesure où elle a pour but de l'empêcher d'exprimer ses idées.

EN DROIT

A. Exceptions du Gouvernement

1. Incompatibilité ratione materiae

En se référant à la jurisprudence de la Cour en la matière, le Gouvernement explique que les contestations concernant le recrutement, la carrière et la cessation des activités des fonctionnaires sortent, en règle générale, du champ d'application de l'article 6 § 1 de la Convention. Il affirme que le requérant n'a pas fait l'objet d'une poursuite pénale et sa requête n'a pas pour objet une contestation sur les droits et obligations de caractère civil.

Le Gouvernement rappelle que le requérant était enseignant dans la fonction publique et a été muté pour des motifs de maintien de l'ordre et de la sécurité publics, et ce conformément à la législation régissant la mutation des fonctionnaires dans la région soumise à l'état d'urgence. Il en déduit que le litige a trait à un préjudice prétendument subi par le requérant en sa qualité de puissance publique.

En se référant à la jurisprudence de la Cour, le Gouvernement soutient que la revendication du requérant ne concerne pas un droit « purement ou essentiellement patrimonial », au contraire la revendication met en cause « principalement des prérogatives discrétionnaires de l'administration ». Il explique que le requérant, fonctionnaire dans l'enseignement public, est tenu de transmettre à ses élèves le programme d'enseignement du ministère de l'Education nationale. A ce titre, il est détenteur de la puissance publique et est chargé de la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat dans la mesure où il était assujetti à des obligations spécifiques « inhérentes au caractères de service public ».

Le Gouvernement avance également que, sur le fondement de l'article 4 g) du décret-loi n° 285, le gouvernement de la région soumise à l'état d'urgence a le pouvoir de demander, dans le but de protéger l'ordre public et la sécurité générale, la mutation du personnel du secteur public dans une ville située en dehors de cette région.

Le requérant conteste ces thèses.

La Cour rappelle que les litiges relatifs à des enseignants appartenant à la fonction publique relèvent du domaine de l'article 6 § 1 (voir *Knauth*

c. Allemagne (déc.), n° 41111/98, CEDH 2001-XII, et *Pellegrin c. France* [GC], n° 28541/95, § 66, CEDH 1999-VIII).

Dès lors, elle rejette cette exception.

2. Non-épuisement des voies de recours internes

Le Gouvernement allègue que, sur le fondement des articles 7 du décret-loi n° 285, 2 § 1 a) et b) de la loi n° 2577, 125 §§ 1 et 7 de la Constitution et 8 du décret-loi n° 430, le requérant disposait des voies de recours.

Le requérant conteste cette thèse.

La Cour constate que cette exception est étroitement liée aux griefs du requérant tirés des articles 11 et 13 de la Convention. Partant, elle décide de la joindre au fond.

B. Bien-fondé

1. Invoquant les articles 10 et 11 de la Convention, le requérant allègue que la décision de mutation constitue une atteinte à ses droits à la liberté d'association et d'expression. La Cour examinera ses griefs sous l'angle de l'article 11, 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. »

Le Gouvernement soutient que la Convention ne garantit pas le droit de mutation ni le lieu où les fonctionnaires doivent travailler. En décidant de muter le requérant à Konya, l'administration n'a fait qu'utiliser ses prérogatives discrétionnaires. Se référant à la jurisprudence de la Cour, il soutient que l'article 11 de la Convention n'interdit pas la mutation des fonctionnaires pour cause d'utilité publique même pour ceux qui seraient membres de syndicats.

Le Gouvernement explique que les syndicats œuvrent pour la défense des intérêts collectifs des personnes qu'ils représentent et non pour la défense des intérêts individuels. C'est pourquoi, il n'est pas pensable d'imaginer que la mutation d'un membre d'un syndicat soit un obstacle à ses activités syndicales. L'article 11 garantit le droit à la liberté de s'affilier ou non à un syndicat. Or, la mutation du requérant n'a pas eu pour conséquence de

mettre un terme à son adhésion au syndicat en question ni de l'empêcher de poursuivre ses activités syndicales.

Le Gouvernement soutient que le requérant n'a pas été muté à Konya en raison de ses opinions ni de son adhésion à un syndicat ; il avait la possibilité de mener ses activités syndicales là-bas. Sa mutation était fondée sur l'article 76 de la loi nº 657 relative aux fonctionnaires et n'a en rien modifié ses droits acquis, tels que salaire, avancement et indemnités. Enfin, conformément à cette disposition, un fonctionnaire persistant dans son comportement d'indiscipline doit être muté.

Le requérant conteste les arguments du Gouvernement. Il fait valoir qu'il est membre et dirigeant d'*Eğitim-Sen*, syndicat fondé pour aider et développer la politique d'éducation des enseignants, défendre leurs droits et intérêts sociaux et résoudre leurs problèmes. Dans la région soumise à l'état d'urgence, la pression de l'Etat sur les membres et dirigeants du syndicat s'est accrue de manière à rendre impossible l'exercice d'un tel droit. Cela s'est manifesté par la mise en examen, la condamnation à des sanctions et procédures disciplinaires, l'exil et le placement en garde à vue et en détention de membres du syndicat. A l'appui de ses allégations, il présente les rapports de la Fondation des droits de l'homme de Turquie pour 1997 et 1998 ainsi qu'un tableau faisant état depuis 1991 des membres du syndicat ayant été exilés, tués ou ayant fait l'objet de sanctions disciplinaires. Il allègue qu'à Diyarbakır tous les dirigeants de syndicats ont été exilés et qu'il n'existe aucune voie de recours disponible pour contester la décision de mutation prise à son encontre.

La Cour estime, à la lumière de l'ensemble des arguments des parties, que ce grief pose de sérieuses questions de fait et de droit qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête, mais nécessitent un examen au fond ; il s'ensuit que ce grief ne saurait être déclaré manifestement mal fondé, au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Aucun autre motif d'irrecevabilité n'a été relevé.

2. Le requérant se plaint de l'absence de voies de recours pour contester la décision de mutation prise à son encontre par le gouverneur de la région où l'état d'urgence était en vigueur. Il invoque les articles 6 et 13 de la Convention. La Cour décide d'examiner ces griefs sous l'angle de l'article 13, ainsi libellé dans sa partie pertinente :

> « Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

Se référant à la jurisprudence de la Cour, le Gouvernement fait valoir que l'article 13 exige un recours interne pour les seules plaintes que l'on peut estimer « défendables » au regard de la Convention.

La Cour estime, à la lumière de l'ensemble des arguments des parties, que ce grief pose de sérieuses questions de fait et de droit qui ne peuvent

être résolues à ce stade de l'examen de la requête, mais nécessitent un examen au fond ; il s'ensuit que ce grief ne saurait être déclaré manifestement mal fondé, au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Aucun autre motif d'irrecevabilité n'a été relevé.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Décide de joindre au fond la question sur l'épuisement des voies de recours internes ;

Déclare la requête recevable, tous moyens de fond réservés.

S. DOLLÉ
Greffière

J.-P. COSTA
Président