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° 26481/95
présentée par Hasan BALIKÇI
contre la Turquie

La Cour européenne des Droits de l'Homme (deuxième section), siégeant le 21 mai 2002 en une chambre composée de

MM. J.-P. COSTA, *président*,
L. LOUCAIDES,
R. TÜRMEN,
C. BÎRSAN,
K. JUNGWIERT,
V. BUTKEVYCH,
M^me^ W. THOMASSEN, *juges*,
et de M^me^ S. DOLLÉ, *greffière de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite devant la Commission européenne des Droits de l'Homme le 27 janvier 1995,

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. Hasan Balıkcı, est un ressortissant turc, né en 1961 et résidant à Adana. Il est représenté devant la Cour par M^e^ G. Dinç, avocat à Izmir.

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.

Le 15 janvier 1990, en application du décret-loi n° 399 sur le personnel contractuel, l'administration de l'Electricité de Turquie (*Türk Elektrik Kurumu*, ci-après « la TEK ») recruta le requérant comme agent contractuel en qualité d'électricien ingénieur.

Conformément aux dispositions de ce décret-loi, le contrat conclu entre la TEK et le requérant interdisait, sous peine de licenciement, l'exercice de toute activité syndicale et politique.

En 1994, le requérant fut l'un des membres fondateurs d'une association syndicale des agents contractuels et des fonctionnaires.

Le 20 juillet 1994, la grande majorité des employés de l'Etat, tant les agents contractuels que les fonctionnaires, décidèrent un arrêt de travail d'une journée pour revendiquer leurs droits syndicaux. Cette action était soutenue par plusieurs syndicats ouvriers, à savoir Türk-İş, Hak-İş et Disk.

Par une décision du 9 août 1994, la direction locale de la TEK engagea une action disciplinaire à l'encontre du requérant.

Par une lettre du 17 août 1994, elle l'informa qu'une enquête disciplinaire avait été ouverte à son encontre et lui demanda de présenter ses observations en défense. Dans cette lettre, la direction locale précisa que le requérant avait participé à une action nationale qui avait pour but d'interrompre et de ralentir le travail du personnel du secteur public ; qu'il avait interrompu son travail, brandit des pancartes et lancé des slogans devant l'immeuble de la TEK.

Par un procès-verbal du 21 juillet 1994, la direction de la sûreté d'Adana constata la participation du requérant à cette journée de grève nationale et en informa le préfet d'Adana.

Dans ses observations écrites du 28 août 1994, le requérant argua de l'inconstitutionnalité de la législation en matière de droits syndicaux et demanda l'arrêt des poursuites disciplinaires engagées à son encontre.

Par une décision du 10 octobre 1994, le requérant reçut, à titre de sanction disciplinaire, un « avertissement ».

B. Le droit interne pertinent à l'époque des faits

1. La Constitution

Article 91 § 1[1]

« La Grande assemblée nationale turque peut habiliter le Conseil des ministres à prendre des décrets-lois. Toutefois, (...) les droits fondamentaux et les droits et devoirs individuels énoncés aux chapitres 1 et 2 du titre II, ainsi que les droits et devoirs politiques énoncés au chapitre 4 dudit titre ne peuvent faire l'objet de décrets-lois. »

Article 34 (chapitre 2 du titre II)

« (...) Chacun a le droit, sans autorisation préalable, d'organiser des réunions et des manifestations si elles se déroulent dans le calme et que les participants ne portent pas d'armes. (...)

Les associations, les fondations, les syndicats et les organisations professionnelles de caractère public ne sont pas autorisés à organiser des réunions et des manifestations ne répondant pas à leur vocation. »

Article 68 (chapitre 4 du titre II)

« Les citoyens ont le droit de créer des partis politiques et, conformément aux règlements en vigueur, d'y adhérer et de se retirer. (...)

Les agents des institutions et établissements publics ayant le statut de fonctionnaires et les autres agents de l'Etat qui, de par leurs fonctions, ne sauraient être considérés comme des ouvriers (...), ne peuvent adhérer à des partis politiques. »

Article 148

« La Cour constitutionnelle vérifie, quant à la forme et quant au fond, la constitutionnalité des (...) décrets-lois. »

Article 152

« Si un tribunal saisi d'une affaire (...) est convaincu du bien-fondé de l'allégation d'inconstitutionnalité formulée par l'une des parties, il suspend sa décision tant que la Cour constitutionnelle n'a pas statué en la matière. »

2. La loi n° 657 sur les fonctionnaires de l'Etat

L'article 4 b) dispose que les agents contractuels sont :

1. Le libellé de cet article ne couvre pas les droits et devoirs sociaux et économiques, dont les droits syndicaux, énoncés au chapitre 3 du titre II de la Constitution. Ceux-ci peuvent donc faire l'objet de décrets-lois.

« (...) des prestataires de services publics (...) temporairement employés dans le cadre d'un contrat et qui ne sont pas des ouvriers (...) »

L'article 135 dispose que la sanction disciplinaire consistant en un avertissement ne peut faire que l'objet d'une opposition formé auprès

« (...) de l'autorité disciplinaire supérieure ou à défaut du conseil de discipline (...). »

L'article 136 dispose :

« (...) les décisions statuant sur les oppositions sont définitives et ne peuvent faire l'objet d'un recours judiciaire. »

3. Le décret-loi n° 399 sur le personnel contractuel

Article 6 relatif aux conditions de recrutement

« Les agents contractuels sont recrutés par décision du conseil d'administration (...) les contrats à passer avec ceux-ci seront limités à un an et rédigés conformément au contrat type préparé par (...). »

Article 14 relatif à l'interdiction d'activité syndicale et de grève

« Il est interdit aux agents contractuels d'adhérer à un quelconque syndicat, d'exercer des activités syndicales, d'entamer une grève, de faire de la propagande aux mêmes fins, de participer, de soutenir ou d'inciter une quelconque grève ou tentative de grève. »

Article 18 relatif à l'interdiction d'activité politique

« Le personnel (...) qui relève du présent décret-loi ne peut ni exercer une activité politique, ni s'affilier aux partis politiques. »

Article 19 relatif à l'interdiction d'agissements et aux actions collectifs

« Il est interdit aux agents contractuels de démissionner collectivement ou d'interrompre le travail de manière à entraver les services de leurs établissements ou de procéder à des agissements ou actions qui causeraient le ralentissement ou l'entrave des services. »

GRIEFS

1. Invoquant l'article 11 de la Constitution, le requérant se plaint de la législation nationale qui interdit l'exercice des droits syndicaux et politiques aux agents de la fonction publique. Il fait remarquer qu'il a fait l'objet d'une sanction disciplinaire pour avoir participé à une manifestation pacifique en

raison de l'application des clauses d'un contrat de travail auquel il est contraint de consentir à chaque renouvellement annuel. A cet égard, il soutient qu'il n'existe pas, conformément à l'article 13 de la Convention, de voie de recours effectif à travers laquelle il pourrait faire valoir ces griefs.

2. Invoquant l'article 11 de la Convention combiné avec les articles 17 et 18, le requérant fait valoir qu'en toute hypothèse la suppression pure et simple de tous les droits syndicaux ne saurait être justifiée au regard de l'article 11 § 2 de la Convention et est disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi. Il fait remarquer qu'il est ingénieur et qu'il n'exerce pas une activité relevant de la puissance publique.

3. Invoque l'article 11 de la Convention combiné avec l'article 14, le requérant s'estime victime, de façon continue, d'une discrimination par rapport aux ouvriers travaillant dans le secteur privé dont les libertés et les droits syndicaux et politiques sont pleinement garantis par la loi.

EN DROIT

Le requérant se plaint de ce que la législation nationale qui interdit aux fonctionnaires ou personnel contractuel l'exercice de droits syndicaux et politiques a méconnu son droit à la liberté d'association et est discriminatoire, ainsi que de l'absence de voie de recours effectif pour les contester. Il invoque les articles 11 et 13 de la Convention combiné avec l'article 14.

L'article 11 de la Convention dispose :

> « 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. »

L'article 13 de la Convention se lit ainsi :

> « 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. »

L'article 14 de la Convention est libellé comme suit :

> « La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la

langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

Le Gouvernement met d'abord en exergue que les sanctions disciplinaires ne rentrent pas dans le champ d'application de la Convention. Il fait valoir que le requérant a été sanctionné non pas en raison de son adhésion à un quelconque syndicat mais pour avoir perturbé et quitté son lieu de travail pendant les heures légales de travail, et qu'en agissant de la sorte, il n'a pas respecté les dispositions de son contrat de travail. Il souligne que le requérant n'a pas fait l'objet de sanction pécuniaire, telle une retenue sur salaire, et que son contrat de travail n'a pas été annulé.

Le Gouvernement met ensuite en avant le fait que le requérant n'a pas non plus été sanctionné pour avoir fondé ou dirigé un syndicat. Il soutient que sa requête présentée devant la Cour constitue une *actio popularis* dans la mesure où il ne présente pas la qualité de « victime ». Le Gouvernement relève que le droit de fonder un syndicat est un droit garanti par la Constitution dont les modalités de mise en œuvre sont surveillées par les juridictions nationales sous le contrôle du Conseil d'Etat.

Le requérant conteste l'argumentation du Gouvernement et réitère ses allégations.

La Cour estime, à la lumière de l'ensemble des arguments des parties, que la requête pose de sérieuses questions de fait et de droit qui ne peuvent être résolues à ce stade de son examen, mais nécessitent un examen au fond ; il s'ensuit qu'elle ne saurait être déclarée manifestement mal fondée, 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,

Déclare la requête recevable, tous moyens de fond réservés.

S. DOLLÉ
Greffière

J.-P. COSTA
Président