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

DEUXIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 45222/15
Dilek BIDIK
contre la Turquie

La Cour européenne des droits de l'homme (deuxième section), siégeant le 22 novembre 2016 en une Chambre composée de :
Julia Laffranque, *présidente,*
Işıl Karakaş,
Nebojša Vučinić,
Valeriu Griţco,
Ksenija Turković,
Jon Fridrik Kjølbro,
Georges Ravarani, *juges,*
et de Stanley Naismith, *greffier de section,*
Vu la requête susmentionnée introduite le 27 août 2015,
Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

1. La requérante, Mme Dilek Bıdık, est une ressortissante turque née en 1969 et résidant à Manisa.

A. Les circonstances de l'espèce

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

3. La requérante était enseignante de lycée depuis 1994. En 2004, elle se vit affecter à la fonction de directrice d'un lycée public. À partir de cette date et jusqu'au 12 septembre 2014, elle fut chargée de la direction successive de différents lycées.

4. Le 1er mars 2014, la loi no 6528 portant amendement des dispositions de la loi fondamentale relative à l'enseignement national et de certains décrets-lois fut publiée au Journal officiel. L'article 22 de cette loi limitait la durée de la fonction de directeur d'école ou d'établissement à quatre ans renouvelables. En vertu de l'article 25 § 8 de cette même loi, la fonction des directeurs d'école ou d'établissement qui assumaient cette charge depuis quatre ans ou plus cessait automatiquement à la fin de l'année scolaire 2013-2014.

5. Le 12 septembre 2014, à la suite de l'adoption de la loi no 6528 et en vertu de celle-ci, la requérante quitta la fonction de directrice du lycée Anatolie de Şehzadeler Gediz qu'elle assumait depuis plus de quatre ans et devint enseignante dans le même lycée.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

6. L'article 152 § 4 de la Constitution énonce :

> « Lorsque la Cour constitutionnelle a rejeté un recours de constitutionnalité introduit contre une disposition légale après avoir procédé à un examen au fond, on ne peut introduire à nouveau un recours de constitutionnalité à l'encontre de la même disposition avant l'écoulement d'un délai de dix ans à partir de la publication de son arrêt au Journal officiel. »

7. Même si l'article 152 § 4 de la Constitution fait obstacle à l'introduction d'un nouveau recours de constitutionnalité pendant dix ans à la suite d'un arrêt de la Cour constitutionnelle, les justiciables ont la possibilité de former un recours individuel contre les actes individuels pris en vertu de telles lois jugées conformes à la Constitution. En effet, dans une affaire relative à un refus des autorités nationales d'accorder à une femme l'autorisation de porter uniquement son nom de jeune fille après le mariage, la Cour constitutionnelle a conclu à la violation des droits individuels (*Sevim Akat Eksi*, no 2013/2187, 19 décembre 2013), nonobstant le fait qu'elle avait déjà jugé la disposition en question conforme à la Constitution par un arrêt adopté le 10 mars 2011 (E. 2009/85, K. 2011/49, publié au Journal officiel le 21 octobre 2011).

8. Avant la modification intervenue le 1er mars 2014 par la loi no 6528, l'article 37 § 8 du décret-loi no 652 était ainsi libellé :

> « 8) Les directeurs d'école et d'établissement sont nommés par les préfets sur proposition du directeur académique des services de l'éducation nationale (*il millî eğitim müdürü*) à condition que les candidats aient réussi le concours écrit et/ou oral (...) et eu égard à leur ancienneté, leurs performances et leurs aptitudes (...) »

9. L'article 37 § 8 du décret-loi no 652 a été modifié par l'article 25 § 8 de la loi no 6528 du 1er mars 2014. Il se lit désormais comme suit :

> « 8) Les directeurs d'école et d'établissement sont nommés pour une durée de quatre ans par les préfets sur proposition du directeur académique des services de l'éducation nationale (...) »

10. Une disposition provisoire, libellée comme suit, a également été insérée dans l'article 25 du décret-loi nº 652 par la loi nº 6528 :

> « Le mandat des directeurs d'école ou d'établissement et des directeurs adjoints qui exercent cette fonction depuis quatre ans ou plus au moment où le présent article entre en vigueur cesse à la fin de l'année scolaire 2013-2014 sans qu'aucun autre acte soit nécessaire. Le mandat de ceux qui exerçaient ces fonctions depuis moins de quatre ans prend fin au terme de l'année scolaire qui clôt cette durée [de quatre ans] sans qu'aucun autre acte soit nécessaire. »

11. À la suite d'un recours introduit par 121 députés, la Cour constitutionnelle a examiné la constitutionnalité de la loi nº 6528. Dans son arrêt du 13 juillet 2015, publié au Journal officiel le 24 juillet 2015, elle a déclaré, à l'unanimité, que les dispositions en question étaient conformes à la Constitution. Dans ses attendus, elle a notamment considéré ce qui suit :

> « 130. (...) Il ressort de l'article 88 intitulé « Les fonctionnaires et les fonctions de la loi sur la fonction publique » que les enseignants peuvent se voir confier la fonction de directeur d'école (...) en tant que fonction secondaire. [Par conséquent,] la fonction managériale constitue une fonction secondaire qui découle d'une affectation.
>
> 131. Dans la disposition litigieuse, la durée du mandat de directeur d'école [ou d'établissement] est limitée à quatre ans. Le fait de limiter la durée d'un tel mandat qui ne constitue pas une fonction liée à un poste est subordonné à la marge d'appréciation du législateur conformément au principe de la généralité des lois et il n'existe aucune disposition constitutionnelle interdisant la mise en place de telles limitations. De même, compte tenu de ce que le mandat en question est une fonction secondaire et que [l'enseignant continue à appartenir au corps enseignant], le fait que ces managers doivent réintégrer leur poste d'enseignant à l'issue de leur mandat ne peut pas être considéré comme la perte d'un droit. De toute manière, il est possible de nommer à nouveau les managers à ce poste même s'ils l'ont déjà occupé antérieurement pendant quatre ans (...)
>
> 140. En ce qui concerne les droits des enseignants qui ont assumé pendant une période la fonction de directeur d'école [ou d'établissement], la fin du mandat ne crée pas un droit acquis pour leur nomination ou pour leur promotion (...)
>
> 142. Il n'existe aucune différence de traitement pour la fonction [de directeur d'école et d'établissement et celle d'enseignant], car la fonction de directeur d'école [ou d'établissement] n'est pas subordonnée à un poste. En revanche, une certaine rémunération est prévue au titre d'heures supplémentaires, même si [les directeurs d'école] ne dispensent pas de cours. La rémunération au titre d'heures supplémentaires ne peut pas créer de droit acquis, car, en principe, cette forme de rémunération est subordonnée à des heures supplémentaires réellement effectuées.
>
> 143. Par conséquent, la disposition litigieuse ne peut être considérée comme une ingérence dans les droits acquis des personnes concernées (...) »

12. Dans de nombreux arrêts adoptés le 9 avril 2015 et le 14 octobre 2015 (voir, entre autres, E. 2014/9028 – K. 2015/4061, E. 2014/9009 – K. 2015/4060, E. 2015/4897 – K. 2015/7964), le Conseil d'État a infirmé les jugements adoptés par les tribunaux administratifs qui s'étaient déclarés incompétents pour connaître du fond des recours en annulation introduits par d'anciens directeurs d'école [ou d'établissement] contre les mesures prises dans le cadre de la loi nº 6528. Dans ses attendus, le Conseil d'État a considéré que, même si la cessation du mandat de ces directeurs découlait directement d'une loi, l'administration devait adopter un acte administratif individuel afin d'exécuter ladite loi. Aux yeux du Conseil d'État, de tels

actes administratifs étaient soumis au contrôle juridictionnel en vertu du principe de séparation des pouvoirs. Par conséquent, le Conseil d'État a estimé que les tribunaux administratifs étaient compétents pour connaître du fond des recours en question. Ces affaires sont toujours pendantes devant les tribunaux administratifs.

GRIEFS

13. Invoquant les articles 6 et 13 de la Convention, la requérante se plaint de ne pas avoir accès à un tribunal pour faire valoir ses droits relativement à la cessation de son mandat de directrice d'établissement. Elle indique que son mandat a pris fin en application directe d'une loi disposant qu'aucun autre acte n'était nécessaire, et qu'elle a ainsi été privée de toute possibilité de solliciter le contrôle de la cessation du mandat en question par un tribunal, y compris par la Cour constitutionnelle. En particulier, elle soutient que, à la suite de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 13 juillet 2015, il ne peut être introduit de recours de constitutionnalité contre cette loi avant l'écoulement d'un délai de dix ans à partir de la publication dudit arrêt.

Invoquant notamment l'article 14 de la Convention, ainsi que la Déclaration universelle des droits de l'homme et la Charte sociale européenne, la requérante soutient que la cessation de son mandat du fait de l'application directe d'une loi a eu des répercussions néfastes sur sa vie privée et sur sa situation pécuniaire, et qu'elle constitue également une discrimination syndicale.

EN DROIT

14. La requérante allègue que l'application automatique d'une loi adoptée par le Parlement l'a empêchée de porter ses griefs devant un tribunal. Elle se plaint en particulier des répercussions qu'aurait eues la cessation de son mandat de directrice de lycée en application directe d'une loi. Elle dénonce une violation des articles 6, 13 et 14 de la Convention, ainsi que de certaines dispositions de la Déclaration universelle des droits de l'homme et de la Charte sociale européenne.

15. La Cour rappelle que, aux termes de l'article 35 § 1 de la Convention, elle ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes et dans un délai de six mois courant à compter de la décision interne définitive, étant entendu que l'intéressé doit avoir fait un usage normal des recours internes vraisemblablement efficaces et suffisants (*Moreira Barbosa c. Portugal* (déc.), n° 65681/01, CEDH 2004‑V

(extraits)). Pour pouvoir être jugé effectif, un recours doit être susceptible de remédier directement à la situation incriminée et présenter des perspectives raisonnables de succès. Cependant, le simple fait de nourrir des doutes quant aux perspectives de succès d'un recours donné qui n'est pas de toute évidence voué à l'échec ne constitue pas une raison propre à justifier la non-utilisation du recours en question (*Vučković et autres c. Serbie* (exception préliminaire) [GC], n°s 17153/11 et 29 autres, § 71, 25 mars 2014).

16. En l'espèce, la Cour relève d'emblée que la requérante a introduit sa requête devant la Cour sans avoir préalablement saisi les juridictions nationales. Pour justifier ce manquement, elle se fonde sur l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 13 juillet 2015, arguant notamment que la mesure litigieuse résultait d'une loi – qui a été jugée conforme à la Constitution – contre laquelle il n'existait aucune voie de recours effective. Elle se réfère en particulier à l'article 152 § 4 de la Constitution selon lequel lorsque la Cour constitutionnelle a rejeté, après un examen au fond, un recours de constitutionnalité introduit contre une disposition légale, il ne peut être introduit de nouveau recours de constitutionnalité contre la même disposition avant l'écoulement d'un délai de dix ans à partir de la publication de l'arrêt de la Cour constitutionnelle au Journal officiel (paragraphe 6 ci-dessus).

17. La Cour ne partage pas cette analyse. Elle note tout d'abord que de nombreux justiciables se trouvant dans la même situation que la requérante ont introduit des recours en annulation devant les tribunaux administratifs contre les mesures dénoncées. Même si les tribunaux administratifs s'étaient tout d'abord déclarés incompétents pour connaître du fond de ces recours, il convient d'observer que le Conseil d'État a infirmé ces jugements, considérant que les tribunaux en question devaient, en vertu du principe de séparation des pouvoirs, procéder à un examen au fond (paragraphe 12 ci-dessus). La Cour ne saurait spéculer sur l'issue de ces recours qui sont à ce jour pendants devant les instances nationales. Elle relève cependant qu'il n'a pas été démontré que, à l'époque concernée, la voie de recours administrative n'était pas effectivement accessible à la requérante pour qu'elle pût faire valoir ses prétentions.

18. La Cour rappelle par ailleurs que, dans sa décision *Hasan Uzun c. Turquie* (n° 10755/13, 30 avril 2013), elle a estimé, après avoir examiné les principaux aspects de la voie de recours individuel nouvellement ouverte devant la Cour constitutionnelle turque, qu'elle ne disposait d'aucun élément lui permettant de dire que ce nouveau recours ne présentait pas des perspectives de redressement approprié des griefs tirés de la Convention. Elle a conclu que c'était à l'individu s'estimant victime qu'il incombait de tester les limites de cette protection (*Hasan Uzun*, décision précitée, § 69).

19. La Cour prend acte de la contestation de la requérante, laquelle estime qu'un recours devant la Cour constitutionnelle n'était pas effectif, au

motif que la Haute Cour s'est déjà penchée sur la constitutionnalité de cette loi dans le cadre d'un recours de constitutionnalité et qu'elle l'a jugée conforme à la Constitution. Pour la requérante, compte tenu de l'article 152 § 4 de la Constitution, un recours devant ladite Cour n'offrait pas de perspectives raisonnables de succès. Or la Cour n'est pas persuadée que l'introduction par l'intéressée d'un recours individuel devant la Cour constitutionnelle eût été vaine. En effet, le fait que la Haute Cour s'est prononcée sur la constitutionnalité d'une loi dans le cadre d'un recours de constitutionnalité ne constitue pas un obstacle à ce que les justiciables introduisent un recours individuel devant cette juridiction contre les actes individuels pris en vertu de telles dispositions. À cet égard, l'activité de la Cour constitutionnelle démontre que l'article 152 § 4 de la Constitution fait obstacle uniquement à l'introduction d'un nouveau recours de constitutionnalité et non à l'introduction d'un recours individuel (paragraphe 7 ci-dessus).

20. Au vu de ce qui précède, la Cour estime qu'il n'est pas établi que les deux recours examinés ci-dessus n'étaient pas accessibles à la requérante et susceptibles de lui offrir une perspective raisonnable de succès quant à ses griefs. Dans un ordre juridique où les droits fondamentaux sont protégés par la loi, il incombe à l'individu lésé d'éprouver l'ampleur de cette protection, l'intéressé devant donner aux juridictions nationales la possibilité de faire évoluer ces droits (voir, *mutatis mutandis*, *Vučković et autres*, précité, § 84). La Cour le répète, le simple fait de nourrir des doutes quant aux perspectives de succès d'un recours donné qui n'est pas de toute évidence voué à l'échec ne constitue pas une raison valable pour justifier la non-utilisation du recours en question. Partant, elle n'aperçoit aucune circonstance particulière qui aurait pu dispenser la requérante de l'obligation d'exercer les recours internes mis à sa disposition par le droit turc. Dans ces conditions, elle considère que l'intéressée n'a pas fait le nécessaire pour permettre aux juridictions internes de jouer leur rôle fondamental dans le mécanisme de sauvegarde instauré par la Convention, celui de la Cour revêtant un caractère subsidiaire par rapport au leur (*Vučković et autres*, précité, § 90).

21. Il s'ensuit que la requête doit être rejetée pour non-épuisement des voies de recours internes, en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

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

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 15 décembre 2016.

Stanley Naismith Greffier	Julia Laffranque Présidente