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

DEUXIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 17461/20
Helin DOĞAN
contre la Türkiye

La Cour européenne des droits de l'homme (deuxième section), siégeant le 19 septembre 2023 en un comité composé de :

Jovan Ilievski*, président*,
Lorraine Schembri Orland,
Diana Sârcu*, juges*,

et de Dorothee von Arnim, *greffière adjointe de section*,

Vu la requête n° 17461/20, dirigée contre la République de Türkiye et dont une ressortissante de cet État, Mme Helin Doğan (« la requérante »), née en 1982 et résidant à Istanbul, représentée par Me M. İriz, avocat à Istanbul, a saisi la Cour le 30 mars 2020 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »),

Vu la décision de porter à la connaissance du gouvernement turc (« le Gouvernement »), représenté par son agent, M. Hacı Ali Açıkgül, chef du service des droits de l'homme au ministère de la Justice de la Türkiye, le grief tiré de l'article 10 de la Convention et de déclarer irrecevable la requête pour le surplus,

Vu les observations communiquées par le gouvernement défendeur et celles communiquées en réplique par la requérante,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

OBJET DE L'AFFAIRE

1. La requête concerne une sanction de gel d'avancement de grade pour une durée de trois ans qui a été infligée à la requérante, fonctionnaire de l'État exerçant les fonctions d'institutrice dans une école publique du ministère de l'Éducation nationale, à raison de messages publiés par elle sur les réseaux sociaux.

2. Le 1er mars 2016, une enquête disciplinaire fut ouverte contre la requérante relativement à six contenus qu'elle avait publiés sur son compte Facebook à diverses dates au cours de l'année 2015.

3. Un rapport d'enquête fut dressé par deux inspecteurs rattachés à la direction de l'Éducation nationale de la préfecture d'Istanbul. Ils y concluaient qu'au travers des contenus litigieux la requérante avait agi au profit d'un parti politique, et que ce faisant elle avait, à des fins idéologiques et politiques, troublé la tranquillité, la sérénité et l'ordre sur son lieu de travail. Ils recommandaient en conséquence que la requérante fût révoquée de la fonction publique.

4. Le 4 mai 2017, le Haut Conseil de discipline du ministère de l'Éducation nationale (« le Haut Conseil de discipline ») refusa de suivre la recommandation, estimant que la sanction préconisée n'était pas conforme au principe de proportionnalité, et il transmit le dossier au Conseil de discipline de la direction de l'Éducation nationale de la préfecture d'Istanbul (« le Conseil de discipline »).

5. Par une décision du 1er juin 2017, le Conseil de discipline décida d'infliger à la requérante, en application de l'article 125 § D o) de la loi no 657, une sanction disciplinaire consistant en un gel d'avancement de grade pour une durée de trois ans. La décision portant sanction mentionnait la conclusion du Haut Conseil de discipline selon laquelle une révocation de la fonction publique eût méconnu le principe de proportionnalité, et elle indiquait que les agissements reprochés à l'intéressée étaient constitutifs de l'acte décrit à l'article 125 § D o) de la loi no 657, lequel sanctionnait le fait d'« agir en faveur ou en défaveur d'un parti politique ».

6. Le 6 octobre 2017, la requérante engagea une procédure en annulation de la décision de gel d'avancement de grade devant le tribunal administratif d'Istanbul (« le tribunal administratif »).

7. Le 23 janvier 2018, le tribunal administratif débouta la requérante. Il estima, d'une part, qu'il était établi que le comportement qui avait été le sien était fautif et, d'autre part, que la sanction qui lui avait été infligée en conséquence était conforme à la loi.

8. La requérante attaqua la décision du tribunal administratif devant la cour d'appel d'Istanbul, qui la débouta de son recours le 12 juin 2018, estimant que la décision entreprise était pertinente et qu'elle était conforme à la loi tant procéduralement que sur le fond. La décision de la cour d'appel était insusceptible de recours.

9. Le 6 août 2018, la requérante, par l'intermédiaire de son avocat, introduisit un recours individuel devant la Cour constitutionnelle (« la CC »). Dans son formulaire de recours, elle soutenait que la sanction dont elle avait fait l'objet (à propos de laquelle elle affirmait toutefois erronément qu'elle avait été révoquée de la fonction publique en raison de messages publiés par elle sur son compte Facebook) emportait violation de son droit à la liberté d'expression. Le formulaire de recours ne contenait aucune information quant

au contenu des messages litigieux, et il ne comportait pas davantage d'arguments juridiques en lien avec la sanction contestée. La requérante avait joint à son recours une procuration, une copie de sa carte d'identité, une quittance de frais de recours individuel, une copie de la décision de la cour d'appel du 12 juin 2018 et l'avis de notification (*tebliğ belgesi*) de cette décision.

10. Le 2 octobre 2019, la CC déclara le recours individuel irrecevable pour défaut manifeste de fondement, considérant que l'intéressée n'avait pas satisfait à l'obligation de présenter des éléments de preuve et des explications à l'appui de ses griefs, et que ceux-ci devaient dès lors être considérés comme non étayés.

LE DROIT INTERNE PERTINENT

11. Selon l'article 47 § 3 de la loi n° 6216 établissant la Cour constitutionnelle et ses règles de procédure (« la loi n° 6216 »), un recours individuel doit comporter les éléments suivants :

> « les informations relatives à l'identité et à l'adresse de l'auteur du recours, ainsi éventuellement que celles concernant son représentant ; les droits et libertés que l'auteur du recours estime avoir été méconnus par l'effet d'un acte, d'une voie de fait ou d'une négligence ; les dispositions de la Constitution sur lesquelles l'auteur du recours se fonde ; les arguments censés militer en faveur d'un constat de violation ; les éléments relatifs à l'épuisement des voies de recours ordinaires ; la date à laquelle celles-ci doivent être réputées avoir été épuisées ; si aucune voie de recours n'est prévue, la date à laquelle l'auteur de recours a eu connaissance de la violation alléguée et, s'il y a lieu, l'évaluation du préjudice subi. La demande doit être assortie des éléments de preuve sur lesquels l'auteur du recours se fonde, de l'original ou d'une copie de l'acte ou de la décision indiqués comme étant à l'origine de la violation alléguée et du justificatif de paiement des frais judiciaires. »

12. Pour plus de détails sur le droit interne pertinent concernant les dispositions relatives au droit de recours individuel devant la CC et le règlement de la CC, voir l'affaire *Uzun c. Turquie* (déc.), n° 10755/13, §§ 14-27, 30 avril 2013.

APPRÉCIATION DE LA COUR

13. Invoquant l'article 10 de la Convention, la requérante voit dans la sanction disciplinaire qui lui a été infligée à raison de messages qu'elle avait publiés sur les réseaux sociaux une violation de son droit à la liberté d'expression.

14. Le Gouvernement soulève deux exceptions préliminaires. Il plaide, d'une part, le non-épuisement par la requérante des voies de recours internes et, d'autre part, l'incompétence *ratione materiae* de la Cour pour connaître de la requête.

15. En ce qui concerne la première exception, le Gouvernement soutient que la requérante n'a pas épuisé les voies de recours internes, au sens de l'article 35 § 1 de la Convention, expliquant que le recours individuel formé par l'intéressée devant la CC a été déclaré irrecevable au motif qu'il n'avait pas été déposé conformément aux dispositions de la loi nº 6216. Il indique à cet égard que la CC est saisie au moyen d'un formulaire de requête, qui doit être rempli et complété par des documents propres à permettre à la CC d'avoir connaissance de l'essence des griefs formulés à l'appui du recours, et il estime qu'en l'espèce la requérante, qui était représentée par un avocat, n'a explicité de manière claire et dépourvue d'ambiguïté ni la mesure disciplinaire dont elle avait fait l'objet, ni le contenu des publications qui étaient à l'origine de cette mesure. Il ajoute qu'elle n'a pas joint à son recours les documents qui auraient selon lui permis à la CC de vérifier si la mesure litigieuse était ou non conforme à la Constitution, à savoir, en particulier, des documents se rapportant à l'enquête disciplinaire et la décision du tribunal administratif du 23 janvier 2018. Il explique qu'il résulte d'une jurisprudence bien établie de la CC qu'une référence abstraite aux dispositions de la Constitution ou de la Convention ne suffit pas à étayer des griefs de violation.

16. La requérante ne se prononce pas sur les arguments présentés par le Gouvernement.

17. Aux termes de l'article 35 de la Convention, la Cour ne peut être saisie d'une requête qu'après l'épuisement des voies de recours internes. Encore faut-il que le requérant ait, dans le cadre de ce processus, observé les règles et procédures applicables en droit interne, faute de quoi sa requête risque d'être rejetée comme n'ayant pas satisfait à la condition d'épuisement prévue à l'article 35 § 1 de la Convention. La Cour renvoie à cet égard à sa jurisprudence constante selon laquelle il n'y a pas d'épuisement lorsqu'un recours a été déclaré irrecevable à la suite du non-respect d'une formalité (*Azevedo c. Portugal*, nº 20620/04, § 18, 27 mars 2008). En revanche, le non-épuisement des voies de recours internes ne peut être retenu contre un requérant lorsque, bien qu'il n'ait pas respecté les formes prescrites par la loi, l'autorité compétente a examiné la substance du recours (voir, entre autres, *Gäfgen c. Allemagne* [GC], nº 22978/05, § 143, CEDH 2010).

18. Elle rappelle en outre qu'elle n'a pas pour tâche de se substituer aux juridictions internes. Il appartient au premier chef aux autorités nationales, et notamment aux tribunaux, d'interpréter le droit interne. Le rôle de la Cour se limite à vérifier la compatibilité avec la Convention des effets de pareilles interprétations. Ce principe s'applique en particulier à l'interprétation par les tribunaux des règles de nature procédurale (voir, dans le contexte de l'article 6, *Tejedor García c. Espagne*, 16 décembre 1997, § 31, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VIII). La Cour estime par ailleurs, d'une part, que la réglementation relative aux formalités à respecter pour former un recours vise à assurer une bonne administration de la justice et le respect, en particulier, du principe de la sécurité juridique, et, d'autre part, que les intéressés sont en

droit de s'attendre à ce que ces règles soient appliquées (voir *Agbovi c. Allemagne* (dec.), nº 71759/01, 25 septembre 2006, et *mutatis mutandis*, dans le contexte de l'article 6, *Andrejeva c. Lettonie* [GC], nº 55707/00, § 99, CEDH 2009).

19. En l'espèce, la Cour constate que, par sa décision du 2 octobre 2019, la CC a déclaré le recours individuel de la requérante irrecevable pour défaut manifeste de fondement au motif qu'elle n'avait pas satisfait à l'obligation de présenter des éléments de preuve et des explications à l'appui de ses griefs de violation. La Cour va donc rechercher si, en l'espèce, le recours individuel a été déclaré irrecevable à la suite du non-respect d'une formalité.

20. Elle note à cet effet que la CC a considéré que la requérante n'a pas présenté des explications à l'appui de ses griefs. Elle observe que la requérante soutenait dans son formulaire de recours individuel adressé à la CC que son droit à la liberté d'expression avait été méconnu à raison de la sanction qui lui avait été infligée à la suite de la publication par elle de messages sur son compte Facebook. Toutefois, elle n'y précisait pas, même sous une forme résumée, le contenu desdites publications. La Cour note dans ce contexte aussi que le formulaire en question comportait des déclarations contradictoires, la requérante ayant affirmé dans la section relative à l'exposé des faits qu'elle avait fait l'objet d'une sanction de gel d'avancement de grade, tout en indiquant dans la section consacrée à l'exposé des griefs qu'elle avait été révoquée de la fonction publique en raison des publications litigieuses.

21. Par ailleurs, comme la CC a également constaté, la requérante n'a pas non plus satisfait à l'obligation de présenter des éléments de preuve. Elle note que la requérante avait négligé de joindre à son formulaire certaines des décisions administratives et judiciaires la concernant qui étaient de nature à permettre à la CC de procéder à un examen de la conformité de la sanction litigieuse avec la Constitution et la Convention. À cet égard, si la requérante avait certes transmis à la CC la décision de la cour d'appel, cette juridiction s'était bornée à constater que le jugement du tribunal administratif était pertinent et conforme à la loi, et la décision d'appel n'était donc pas suffisante pour permettre à la CC d'effectuer pareil contrôle.

22. La Cour observe qu'en vertu de l'article 47 de la loi nº 6216 (voir paragraphe 11 ci-dessus) il incombe aux auteurs de recours individuels de veiller à ce que le formulaire soit rempli de façon claire et accompagné de documents propres à permettre à la CC d'effectuer son contrôle.

23. Compte tenu de ces éléments, la Cour estime que le recours individuel de l'intéressée, qui était représentée par un avocat devant la CC, a été rejeté en substance pour non-respect des formalités qui étaient établies par la loi nº 6216 et non pas sur le fond.

24. En conséquence, la Cour accueille l'exception du Gouvernement et estime que la requérante ne peut passer pour avoir épuisé les voies de recours

internes. Cette conclusion la dispense de se prononcer sur les autres arguments soulevés par les parties.

25. Il s'ensuit que la requête doit être rejetée 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 12 octobre 2023.

Dorothee von Arnim Greffière adjointe	Jovan Ilievski Président