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

DEUXIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 58125/09
Meltem ŞAHİN (KELEŞ)
contre la Turquie

La Cour européenne des droits de l'homme (deuxième section), siégeant le 16 mars 2021 en un comité composé de :

Aleš Pejchal, *président,*
Egidijus Kūris,
Carlo Ranzoni, *juges,*

et de Hasan Bakırcı, *greffier adjoint de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 26 octobre 2009,

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

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

1. La requérante, Mme Meltem Şahin (Keleş), est une ressortissante turque née en 1980 et résidant à Antalya. Elle a été représentée devant la Cour par Me A. Çuvalcı, avocat exerçant à Eskişehir.

2. Le gouvernement turc (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent.

3. Les faits à l'origine de la présente requête (n° 58125/09) concernent la révocation de la requérante de la fonction publique par le ministre de l'Éducation nationale alors qu'elle était en période probatoire pour être titularisée comme enseignante. La révocation de la requérante était fondée sur deux motifs : le fait qu'elle s'était absentée de son lieu d'affectation sans avoir obtenu l'autorisation de sa hiérarchie et pour sa prétendue participation à la commémoration d'un membre de l'organisation terroriste MLKP (Parti communiste marxiste-léniniste), qui a été tué par les forces de l'ordre pour avoir organisé une attaque à la bombe dans un commissariat de police à Istanbul le 20 novembre 2000.

I. LA PROCÉDURE ADMINISTRATIVE

A. Enquête administrative menée par les inspecteurs du ministre de l'Éducation nationale

4. Le 5 janvier 2006, le ministre de l'Éducation nationale donna son aval pour qu'une enquête administrative soit ouverte pour les faits reprochés à la requérante ci-dessus. Les inspecteurs nommés par le ministère de l'Éducation nationale établirent la participation de la requérante à la commémoration litigieuse. Ils constatèrent qu'elle était domiciliée à Bilecik et qu'elle s'était rendue à Eskişehir sans avoir obtenu l'autorisation de ses supérieurs hiérarchiques. Le 20 novembre 2005, enseignante en période probatoire dans une école à Bilecik, la requérante avait également participé à la commémoration d'un membre de l'organisation terroriste MLKP (Parti communiste marxiste-léniniste) qui s'était déroulée à Eskişehir. Ce membre de l'organisation avait été tué par les forces de l'ordre alors qu'il avait tenté de poser une bombe dans un commissariat de police à Istanbul. Lors de cette enquête, les inspecteurs ordonnèrent notamment des expertises, entendirent différents témoins ainsi que la requérante.

5. Le 27 janvier 2006, les inspecteurs entendirent la requérante au sujet de sa participation à cette commémoration. Elle indiqua qu'elle s'était rendue les 19 et 20 novembre 2005 avec sa mère à Bilecik et non à Eskişehir. Elle n'avait pas demandé d'autorisation à sa hiérarchie car elle ignorait qu'il fallait en obtenir une. Elle avait précédemment été entendue le 2 décembre 2005 par la direction de la sûreté, section de la lutte contre le terrorisme de Bilecik. Elle réitéra qu'elle n'avait pas participé à cet évènement et que s'il y avait une ressemblance entre elle et la personne qui était sur l'enregistrement vidéo, ce n'était pas elle. Elle n'avait pas non plus écrit d'article pour le journal « *Atılım* ». Elle n'était pas membre de l'organisation MLKP et n'avait participé à aucune action menée au nom de cette organisation.

6. Le 10 février 2006, sur demande des inspecteurs du 30 janvier 2006, le laboratoire criminalistique de la police d'Ankara compara la photographie de la requérante avec la personne qui était sur l'enregistrement vidéo saisi. Tenant compte de l'anatomie générale du visage, de la tête, des cils, des yeux, du menton et des joues, le laboratoire conclut qu'il y avait des ressemblances entre la photographie de la requérante et la personne qui était sur l'enregistrement vidéo. Il conclut que les photographies examinées appartenaient à la même personne.

7. Le 14 février 2006, les inspecteurs du ministre de l'Éducation nationale rendirent leur rapport d'enquête mené au sujet de la requérante. Ils conclurent que les allégations reprochées à la requérante, à savoir sa participation à la commémoration litigieuse et son absence de son lieu de poste sans avoir obtenue d'autorisation de sa hiérarchie, étaient avérées. Il

convenait par conséquent, en vertu de l'article 56 de la loi nº 657 relative aux fonctionnaires de l'État, de mettre un terme à la période probatoire en la révoquant de son statut de fonctionnaire. Ils indiquèrent en outre que, sur saisine de leur part, le dossier de l'enquête pénale ouverte à l'encontre de la requérante par le procureur de la République de Bilecik avait été transmis à son homologue d'Eskişehir.

B. Révocation de la requérante

8. Par décision du ministère de l'Éducation nationale du 9 mars 2006, sur le fondement du rapport établi le 14 février 2006 par les inspecteurs ainsi que l'article 56 de la loi nº 657 relative aux fonctionnaires d'État, la requérante fut révoquée de son poste de fonctionnaire d'État en période probatoire. Lors de la notification de cette décision, la requérante était enseignante en période probatoire depuis le 21 février 2005 dans une école de Bilecik.

C. L'action devant le tribunal administratif

9. Le 6 avril 2006, la requérante saisit le tribunal administratif d'Eskişehir (« le tribunal administratif ») d'un recours en annulation accompagnée d'une demande de suspension de l'exécution de la décision du ministère de l'Éducation nationale du 9 mars 2006. Elle alléguait que sa révocation était irrégulière car l'administration, en omettant de la convoquer à un entretien préalable, n'aurait pas respecté les exigences procédurales. En outre, elle soutenait que sa révocation n'était pas prévue par la loi et que la sanction infligée était disproportionnée aux faits qui lui étaient reprochés.

10. Le 31 mai 2006, le ministre de l'Éducation nationale présenta son mémoire en réplique. Il contesta les arguments développés par la requérante. Il demanda la confirmation de la décision du 9 mars 2006.

11. Le 31 octobre 2006, le tribunal administratif rejeta toutes les demandes de la requérante au motif que la décision de révocation était conforme à l'article 56 de la loi nº 657 relative aux fonctionnaires de l'État. Dans ses attendus, le tribunal administratif prit en considération les différents éléments de preuves versés au dossier tels que les enregistrements vidéo, les divers documents de preuve et les témoignages des différentes personnes entendues. Il conclut qu'il était établi que le 20 novembre 2005 la requérante avait quitté la ville où elle était en poste pour aller à Eskişehir sans obtenir l'autorisation de ses supérieurs hiérarchiques pour participer à la commémoration du membre de l'organisation terroriste illégale organisée sur sa tombe.

12. Le 28 avril 2009, le Conseil d'État rejeta le pourvoi formé par la requérante. Cette décision fut notifiée à la requérante le 29 mai 2009 et devint ainsi définitive.

II. LA PROCÉDURE PÉNALE

13. En raison de la participation de la requérante à la commémoration litigieuse, le dossier de l'enquête pénale ouverte à l'encontre de la requérante par le procureur de la République de Bilecik fut transmis à son homologue d'Eskişehir.

14. Dans sa déposition du 2 décembre 2005 faite devant la direction de la sûreté, section de la lutte contre le terrorisme de Bilecik, tout en contestant les allégations selon lesquelles elle aurait participé à l'évènement du 20 novembre 2005, la requérante déclara qu'elle s'était rendue à Eskişehir avec sa mère pour rendre visite à son frère qui y était étudiant.

15. Le 12 octobre 2006, le procureur de la République d'Eskişehir déféra la requérante et quinze autres individus devant le tribunal correctionnel de la même ville pour apologie d'un crime et d'un criminel en raison de leur participation, le 20 novembre 2005, à la commémoration d'un membre de l'organisation terroriste MLKP.

16. Le 19 décembre 2008, le tribunal correctionnel d'Eskişehir acquitta la requérante et les autres prévenus au motif que le comportement de ces derniers n'allait pas au-delà de l'exercice de leur liberté d'expression telle que définie par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Il constata également que les éléments constitutifs de l'infraction reprochée n'avaient pas été réunis.

III. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. La Constitution (« *Anayasa* »)

17. L'article 42 de la Constitution dans sa partie pertinente est ainsi libellé :

II. Droit et devoir à l'éducation et à l'instruction
Article 42

« Nul ne peut être privé de son droit à l'éducation et à l'instruction.

Le contenu du droit à l'instruction est défini et réglementé par la loi.

L'éducation et l'enseignement sont assurés sous la surveillance et le contrôle de l'État, conformément aux principes et réformes d'Atatürk et selon les règles de la science et de la pédagogie contemporaines. Il ne peut être créé d'établissements d'éducation ou d'enseignement en méconnaissance de ces principes.

La liberté d'éducation et d'enseignement ne dispense pas du devoir de loyauté envers la Constitution.

(...)

Il ne peut être poursuivit dans les établissements d'éducation et d'enseignement que des activités se rapportant à l'éducation, à l'enseignement, à la recherche et à l'étude. Aucune entrave ne peut être apportée à ces activités de quelque manière que ce soit.

(...) »

B. La loi nº 657 relative aux fonctionnaires de l'État (« *Devlet Memurları Kanunu* »)

18. Les dispositions pertinentes en l'espèce de la loi nº 657 relative aux fonctionnaires de l'État, en vigueur au moment des faits, étaient ainsi libellées :

Impartialité et attachement à l'État
Article 7

« Les agents publics ne peuvent devenir membre d'un parti politique, ne peuvent agir en faveur ou à l'encontre d'un parti politique, d'un individu ou d'un groupe d'individus. Dans l'exercice de leurs fonctions, ils ne peuvent aucunement procéder à une distinction fondée sur la langue, la race, le sexe, l'opinion politique, la croyance philosophique, la religion ou le culte religieux (« *mezhep* »). Ils ne peuvent aucunement faire des déclarations ou procéder à des actions d'ordre politique ou idéologique ou participer à de telles actions.

Les agents publics ont l'obligation de défendre les intérêts de l'État en toutes circonstances. Ils ne peuvent pas entreprendre des activités qui iraient à l'encontre de la Constitution et des lois de la République de Turquie, ou qui mettraient en danger l'indépendance et l'unité du pays, ou la sécurité de la République de Turquie. Ils ne peuvent pas participer à des groupements, formations ou associations qui procéderaient à ce type d'activités et ils ne peuvent pas les aider. »

Conditions générales et particulières
L'article 48

« Les conditions requises pour devenir fonctionnaire d'État sont les suivantes :

A) Conditions générales

(...)

5. Ne pas avoir été condamné (...) à une peine d'un an ou plus d'emprisonnement pour une infraction commise intentionnellement, pour des infractions commises contre la sécurité de l'État ou pour des infractions commises contre l'ordre constitutionnel de l'État ou contre son fonctionnement (...) »

Révocation pendant la période probatoire
Article 56 § 1

« (...) [les agents] qui, au cours de leur période probatoire, ont eu des comportements et des actes incompatibles avec la fonction publique (...) sont révoqués sur proposition de leur supérieur hiérarchique disposant du pouvoir disciplinaire et avec l'aval du supérieur hiérarchique compétent pour les nominations (« *atamaya yetkili* ». »

L'obligation de résidence fixe
Article supplémentaire 20 (Abrogé par la loi nº 6111 du 13 février 2011)

« (...)

Pendant leurs jours de congé, les agents publics ne peuvent quitter les frontières municipales de la ville où ils résident que sur autorisation du supérieur hiérarchique compétent. »

C. La loi nº 1739 relative aux principes fondamentaux de l'éducation nationale (« *Millî Eğitim Temel Kanun* »)

19. Les dispositions pertinentes en l'espèce de la loi nº 1739 relative aux principes fondamentaux de l'éducation nationale, en vigueur au moment des faits, étaient ainsi libellées :

Principes généraux
Article 2

« Le but général de l'éducation nationale est d'éduquer tous les individus du peuple turc

1. attachés aux révolutions d'Atatürk (...) ; (...) aux droits de l'homme et aux principes fondamentaux tels qu'indiqués au début de la Constitution, pour éduquer des citoyens qui connaissent leurs devoirs et responsabilités envers la République de Turquie, qui est un État de droit, national, démocratique, laïc, social et qui ont adoptés ces principes en tant que comportements (« *davranış haline getirmiş* ») ;

(...)

Ainsi, il s'agit d'une part d'accroître la prospérité et le bonheur des citoyens et de la société turque ; et d'autre part, de soutenir et d'accélérer le développement économique, social et culturel dans le respect de l'unité et l'intégrité nationale et pour finalement faire du peuple turc un partenaire constructif, créatif, distingué de la civilisation moderne. »

Le métier d'enseignant
Article 43

« (...) Les enseignants sont tenus d'exercer leurs fonctions conformément aux objectifs et aux principes fondamentaux de l'Éducation nationale.

(...) »

D. Règlement concernant la formation des fonctionnaires candidats (« *Aday memurların yetiştirilmelerine ilişkin yönetmelik* »)

20. L'article 41 dans sa partie pertinente en l'espèce du Règlement concernant la formation des fonctionnaires candidats, en vigueur au moment des faits, était ainsi libellé :

Révocation d'un fonctionnaire durant la période de candidature
Article 41

« Ceux qui ont échoué à une des formations [durant la période] de leur candidature [pour intégrer la fonction publique] y compris lors des périodes de prolongation [y relatives] ; ceux dont le comportement peut entraîner le prononcé d'une sanction disciplinaire ou bien est incompatible avec le statut de fonctionnaire, en vertu des

articles 56 et 57 de la loi nº 657 relative aux fonctionnaires d'État, seront révoqués de la fonction publique sur proposition du supérieur hiérarchique compétent responsable (...) où ils poursuivent leurs formations relatives à leur candidature à la fonction publique et sur approbation du supérieur hiérarchique compétent pour les nommer comme fonctionnaire d'État. »

E. Jurisprudence pertinente du Conseil d'État

21. La jurisprudence du Conseil d'État concernant la révocation d'enseignants du ministère de l'Éducation nationale en raison de comportements et d'actes inconciliables avec la fonction publique peut se résumer comme suit.

22. Dans sa décision *Birgül Özdemir c. ministre de l'Éducation nationale* (E. nº 2000/3214, K. nº 2001/3961, 21/11/2001), le Conseil d'État, se fondant sur l'article 56 de la loi nº 657 relative aux fonctionnaires d'État, a jugé qu'il convenait de révoquer un fonctionnaire enseignant en période probatoire, dans une école primaire, qui avait fait la propagande d'une organisation illégale en prononçant un discours politique ; avait participé à une conférence de cette même organisation illégale ; et qui avait fait l'objet d'une action pénale ouverte à son encontre de ce chef devant la cour de sûreté de l'État.

23. Dans sa décision *Murat Aydın c. ministre de l'Éducation nationale* (E. nº 2004/3561, K. nº 2006/2281, 6/06/2006), le Conseil d'État, se fondant sur l'article 56 de la loi nº 657 relative aux fonctionnaires d'État, a confirmé la révocation d'un enseignant en période probatoire dans un lycée en raison de ses liens avec une organisation illégale. Il a estimé que cela constituait un comportement et un acte inconciliables avec le poste de fonctionnaire du titulaire.

GRIEFS

24. Invoquant les articles 9 et 10 de la Convention, la requérante allègue que sa révocation constitue une atteinte à son droit à la liberté de conscience et à son droit à la liberté d'opinion.

25. Invoquant l'article 7 de la Convention, la requérante se plaint que l'article 56 de la loi nº 657 relative aux fonctionnaires d'État n'est pas rédigé en des termes suffisamment précis et que sa révocation sur le fondement de cette disposition a enfreint l'article 7 de la Convention.

EN DROIT

26. La requérante se plaint que sa révocation de la fonction publique constitue une atteinte à son droit à la liberté de conscience et à son droit à la liberté d'opinion. Elle allègue que l'article 56 de la loi nº 657 relative aux fonctionnaires d'État n'est pas rédigé en des termes suffisamment précis. À

cet égard, elle allègue que sa révocation sur le fondement de cette disposition aurait enfreint l'article 7 de la Convention. Elle invoque les articles 7, 9 et 10 de la Convention.

27. Eu égard à la formulation et à la substance des griefs présentés par la requérante (*Radomilja et autres c. Croatie* [GC], nos 37685/10 et 22768/12, § 126, 20 mars 2018), la Cour examinera ceux-ci uniquement sous l'angle de l'article 10 de la Convention, qui est ainsi libellé en sa partie pertinente :

> « 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. (...)
>
> 2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou 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, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. »

I. SUR LA RECEVABILITÉ

28. Le Gouvernement soulève une exception d'irrecevabilité tirée du non-épuisement des voies de recours internes. Il fait valoir que la requérante aurait dû introduire un recours en rectification d'arrêt contre l'arrêt du Conseil d'État du 28 avril 2009.

29. La requérante conteste cette exception du Gouvernement.

30. Le Gouvernement soulève une seconde exception d'irrecevabilité tirée de l'absence de qualité de victime de la requérante. Il indique que la requérante a été réadmise à son poste d'enseignante en février 2016. La requête doit donc être déclarée irrecevable pour incompatibilité *rationae materiae*.

31. La requérante conteste cette exception du Gouvernement. Elle fait valoir qu'entre mars 2006 et février 2016, elle a été exclue de la fonction publique.

32. La Cour n'estime pas nécessaire d'examiner les exceptions d'irrecevabilité soulevées par le Gouvernement. La requête est, en tout état de cause, irrecevable pour défaut manifeste de fondement, pour les motifs indiqués ci-dessous (voir, parmi beaucoup d'autre, *Kemal Uzan et autres c. Turquie* (déc.), no 18240/03, § 63, 29 mars 2011, et *Ayaz c. Turquie* (déc.), no 16959/10, § 20, 8 septembre 2020).

II. SUR LE FOND

A. Considérations préliminaires

33. La Cour rappelle que l'objet de la présente requête concerne la révocation de la requérante de la fonction publique par décision du ministre de l'Éducation nationale du 9 mars 2006. À cette date, elle était en période probatoire depuis le 21 février 2005, comme enseignante, dans une école de Bilecik. Par conséquent, elle n'avait pas encore été titularisée, conformément au droit interne pertinent. Cette révocation a été prononcée à la suite d'une enquête administrative menée par deux inspecteurs nommés par le ministre de l'Éducation nationale. La décision de révocation était fondée sur deux motifs : en premier lieu, le fait que la requérante s'était absentée de son lieu d'affectation sans avoir obtenu l'autorisation de sa hiérarchie et, en second lieu, pour sa prétendue participation à la commémoration d'un membre d'une organisation terroriste durant laquelle elle aurait porté une pancarte et publié des articles sur un site Internet. En outre, la Cour relève que ces inspecteurs ont transmis au parquet local compétent les faits établis dans leurs rapports concernant la participation de la requérante à la commémoration litigeuse.

34. Cela étant posé, la Cour prend bonne note des informations fournies par les parties concernant les développements survenus après la communication de la requête au Gouvernement. Ainsi, la requérante fit l'objet d'une autre action pénale engagée à son encontre pour aide et appartenance à une organisation armée illégale et attentat à la bombe alors qu'elle était étudiante à Ankara. Cette procédure pénale se termina le 10 janvier 2012 par la prescription de l'action publique. La requérante engagea également une nouvelle action devant le tribunal administratif compétent pour contester sa révocation de la fonction publique. Cette procédure administrative fit l'objet d'un recours individuel devant la Cour constitutionnelle laquelle rendit sa décision le 29 septembre 2016. Il ressort toujours des informations données par les parties que la requérante réintégra la fonction publique en 2016. Elle fut de nouveau révoquée en 2017. L'ensemble de ces développements firent l'objet d'une nouvelle requête introduite par la requérante, le 21 mars 2017 et enregistrée sous le n° 29496/17.

B. Appréciation de la Cour

1. Sur l'existence d'une ingérence

35. Le Gouvernement soutient qu'il n'y a pas eu d'ingérence dans la liberté d'expression de la requérante. Or, celle-ci fait valoir qu'il y a eu ingérence dans son droit à la liberté d'expression dans la mesure où elle a été exclue de la fonction publique.

36. Pour la Cour, la révocation de la requérante enseignante en période probatoire dans la fonction publique fondée, en particulier, sur sa prétendue participation à la commémoration d'un membre d'une organisation terroriste pour y avoir porté une pancarte et avoir publié des articles sur un site Internet, constitue une ingérence dans l'exercice par l'intéressée de son droit à la liberté d'expression.

37. Pareille ingérence est contraire à l'article 10, sauf si elle « est prévue par la loi », vise un ou plusieurs des buts légitimes cités au paragraphe 2 de l'article 10 et est « nécessaire, dans une société démocratique » pour atteindre ces buts. La Cour examinera ces conditions une à une.

2. « Prévue par la loi »

38. Le Gouvernement indique, qu'en l'espèce, l'ingérence avait comme fondement légal l'article 56 de la loi n° 657 relative aux fonctionnaires d'État. La rédaction de cet article est conforme aux critères de clarté et de prévisibilité requis au sens de la jurisprudence de la Cour. Publiée au Journal officiel, cette loi était accessible à tous les citoyens. Cet article contient une description générale et fixe le cadre pour révoquer un fonctionnaire pendant sa période probatoire. De plus, tout acte administratif pris sur le fondement de cet article est soumis, comme en l'espèce, au contrôle du juge administratif.

39. La requérante soutient que l'article 56 de la loi n° 657 relative aux fonctionnaires d'État n'était pas prévisible. Elle soutient que l'étendue et les conditions d'application de la loi sont insuffisantes pour ce qui est « des actes et des comportements à l'origine des situations incompatibles avec la fonction publique » pouvant entraîner son exclusion de la fonction publique.

40. La Cour rappelle que les mots « prévue par la loi », au sens de l'article 10 § 2, impliquent d'abord un fondement juridique en droit interne de la mesure incriminée, mais qu'ils ont trait aussi à la qualité de la loi en cause : ils exigent l'accessibilité de celle-ci à la personne concernée, qui de surcroît doit pouvoir en prévoir les conséquences pour elle, et sa compatibilité avec la prééminence du droit (*Faruk Temel c. Turquie*, n° 16853/05, § 47, 1er février 2011).

41. Elle rappelle que d'après sa jurisprudence constante, la notion de « loi » doit être étendue dans son acception « matérielle » et non « formelle ». En conséquence, elle y inclut l'ensemble constitué par le droit écrit, y compris des textes de rang infra-législatif ainsi que la jurisprudence qui l'interprète (*Association Ekin c. France*, n° 39288/98, § 46, CEDH 2001-VIII).

42. De plus, les deux conditions suivantes comptent parmi celles qui se dégagent des mots « prévues par la loi ». Il faut d'abord que la « loi » soit suffisamment accessible : le citoyen doit pouvoir disposer de renseignements suffisants, dans les circonstances de la cause, sur les normes juridiques applicables à un cas donné. En second lieu, on ne peut considérer

comme une « loi » qu'une norme énoncée avec suffisamment de précision pour permettre au citoyen de régler sa conduite ; en s'entourant au besoin de conseils éclairés, il doit être à même de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences de nature à dériver d'un acte déterminé. Elles n'ont pas besoin d'être prévisibles avec une certitude absolue : l'expérience la révèle hors d'atteinte. En outre, la certitude, bien que hautement souhaitable, s'accompagne parfois d'une rigidité excessive ; or le droit doit savoir s'adapter aux changements de situation. Aussi, beaucoup de lois se servent-elles, par la force des choses, de formules plus ou moins vagues dont l'interprétation et l'application dépendent de la pratique (*Sunday Times c. Royaume-Uni (nº 1)*, 26 avril 1979, § 49, série A nº 30, et *Karapetyan et autres c. Arménie*, nº 59001/08, § 39, 17 novembre 2016).

43. La Cour relève qu'en l'espèce la question de l'accessibilité de la loi ne semble pas poser problème. De plus, il existe une jurisprudence constante, claire et précise des juridictions administratives nationales concernant les motifs pour révoquer un fonctionnaire enseignant en période probatoire. Cette jurisprudence qui, venant compléter la lettre de l'article 56 de la loi nº 657 relative aux fonctionnaires d'État, était de nature à permettre à la requérante de régler sa conduite concernant « des actes et des comportements à l'origine des situations incompatibles avec la fonction publique » (voir, pour une approche similaire, *Association Ekin*, précité, § 46).

44. Enfin, pour ce qui est de l'argument de la requérante tirée de ce que la loi ne donne pas un classement ou une liste des actes selon leur gravité accomplis par un fonctionnaire pouvant entraîner son exclusion de la fonction publique, la Cour rappelle qu'elle n'a pas pour tâche de se substituer aux juridictions internes et qu'il incombe au premier chef aux autorités nationales, notamment aux cours et tribunaux, qu'il appartient d'interpréter et d'appliquer le droit interne. Ce n'est pas à elle de se prononcer sur l'opportunité des techniques choisies par le législateur d'un État défendeur pour réglementer tel ou tel domaine ; son rôle se limite à vérifier si les méthodes adoptées et les conséquences qu'elle entraîne sont en conformité avec la Convention (*Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie* [GC], nº 18030/11, § 184, 8 novembre 2016).

45. Par conséquence, l'ingérence litigieuse était « prévue par la loi » au sens du second paragraphe de l'article 10.

3. Sur l'existence d'un but légitime

46. Le Gouvernement explique que l'ingérence avait pour but le maintien de l'ordre public, la sécurité nationale et la sûreté publique, la préservation de l'intégrité territoriale ainsi que la prévention du crime.

47. La requérante conteste les arguments du Gouvernement en faisant valoir que l'ingérence litigieuse ne poursuivait pas de but légitime.

48. La Cour estime qu'en l'espèce l'ingérence poursuivait sans aucun doute l'un des buts énumérés à l'article 10 § 2, à savoir la « défense de l'ordre et la prévention du crime » ou bien la protection de la « sécurité nationale ».

4. Sur la nécessité dans une société démocratique

a) Arguments des parties

49. En se référant à l'affaire *Karapetyan et autres*, précité, le Gouvernement rappelle que dans une société démocratique il est légitime que le corps des fonctionnaires publics puisse avoir des opinions politiques neutres. Dans une société démocratique le devoir de loyauté, de réserve et de neutralité a une signification particulière pour les fonctionnaires d'État. En sa qualité de fonctionnaire rattaché au ministre de l'Éducation nationale, la requérante avait un certain nombre de devoirs et de responsabilités, en particulier, l'obligation de loyauté à l'égard du ministre de l'Éducation nationale et de l'État lors de l'accomplissement de sa mission. Le métier d'enseignant est un métier spécial qui doit être accompli conformément aux buts de l'éducation nationale fixés par l'État et ses principes fondamentaux.

50. Lorsque la requérante a été nommée enseignante le 21 février 2005, elle était en période probatoire. Elle était tenue de se conformer aux buts et principes fondamentaux qu'il vient de rappeler. L'objectif de la période probatoire était de déterminer, d'une part, si la requérante remplissait les qualités requises pour le poste occupé et, d'autre part, si elle était consciente des droits et devoirs d'un fonctionnaire public. Or, la requérante a été révoquée alors qu'elle était en période probatoire. Elle a rompu de sa propre initiative le lien spécial de loyauté et de confiance qui la liait à l'État, conformément au droit national en vigueur, en particulier à l'article 7 de la loi n° 657 relative aux fonctionnaires d'État lu avec l'article 41 du règlement sur la période probatoire du ministre de l'Éducation nationale. De plus, le Gouvernement souligne que la requérante enseignait à l'époque des faits dans une école primaire où étaient scolarisés des enfants âgés entre six et quatorze ans.

51. Le Gouvernement indique que la commémoration à laquelle avait participé la requérante concernait un membre de l'organisation MLKP qui avait commis des actes violents à caractère terroriste à l'égard des forces de l'ordre. Dans ce contexte, il indique qu'entre septembre 1995 et juillet 2004, cette organisation a mené 778 actions violentes. Au cours de ces actions un officier de police et deux civils ont été tués. Cette organisation a mené 252 attaques à la bombe dans une vingtaine de villes.

52. La requérante conteste les arguments du Gouvernement. Elle explique qu'elle s'était absentée les 19 et 20 novembre 2005 sur son temps de repos hebdomadaire. Elle affirme ainsi qu'elle n'avait pas quitté ses fonctions sans autorisation pendant son temps de travail comme le soutient

le Gouvernement. La requérante informe la Cour que l'article 20 de la loi nº 657 relative aux fonctionnaires d'État, en vigueur à la date des faits, a été abrogé depuis. Cela étant, elle conteste les arguments du Gouvernement selon lesquels l'ingérence serait nécessaire dans une société démocratique et répondrait à un besoin social impérieux. Elle indique que seize personnes avaient participé à l'action organisée le 20 novembre 2005. De plus, les slogans prononcés n'incitaient pas à la violence ou au soulèvement. Il s'agissait de slogans gauchistes et stéréotypés.

b) Appréciation de la Cour

53. La Cour se réfère aux principes généraux pertinents qui se dégagent de sa jurisprudence relative à l'article 10 de la Convention s'agissant des fonctionnaires d'État ainsi résumé dans l'affaire *Mahi c. Belgique* (déc.), nº 57462/19, §§ 28-32, 7 juillet 2020.

54. Si la jurisprudence de la Cour a consacré le caractère éminent et essentiel de la liberté d'expression dans une société démocratique (voir, parmi d'autres, *Handyside c. Royaume-Uni*, 7 décembre 1976, § 49, série A nº 24, *Lingens c. Autriche*, 8 juillet 1986, § 41, série A nº 13, et *Jersild c. Danemark*, 23 septembre 1994, § 31, série A nº 298), elle en a également défini les limites.

55. La Cour rappelle que la protection de l'article 10 s'étend à la sphère professionnelle en général et aux fonctionnaires en particulier (*Vogt c. Allemagne*, 26 septembre 1995, § 53, série A nº 323, et *Kayasu c. Turquie*, nºs 64119/00 et 76292/01, § 77, 13 novembre 2008). S'il apparaît légitime pour l'État de soumettre ses agents à une obligation de réserve, il s'agit néanmoins de personnes qui, à ce titre, bénéficient de la protection de l'article 10 de la Convention.

56. Selon la jurisprudence constante de la Cour, la condition de « nécessité dans une société démocratique » commande de déterminer si l'ingérence incriminée correspondait à un besoin social impérieux, si elle était proportionnée au but légitime poursuivi, et si les motifs fournis par les autorités nationales pour la justifier sont pertinents et suffisants (*Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy c. Finlande* [GC], nº 931/13, § 164, 27 juin 2017).

57. En particulier, il revient à la Cour, en tenant compte des circonstances de chaque affaire, de rechercher si un juste équilibre a été respecté entre le droit fondamental de l'individu à la liberté d'expression et l'intérêt légitime d'un État démocratique à veiller à ce que sa fonction publique œuvre aux fins énoncées à l'article 10 § 2. Reste que, dès l'instant où le droit à la liberté d'expression des fonctionnaires se trouve en jeu, les « devoirs et responsabilités » visés à l'article 10 § 2 revêtent un sens spécial qui justifie qu'on laisse aux autorités de l'État défendeur une certaine marge d'appréciation pour déterminer si oui ou non l'ingérence litigieuse est

proportionnée au but énoncé (*Vogt*, précité, § 53, et *Kayasu,* précité, §§ 80-89).

58. Concernant plus spécialement les enseignants, ceux-ci étant symboles d'autorité pour leurs élèves dans le domaine de l'éducation, les devoirs et responsabilités particuliers qui leur incombent valent aussi dans une certaine mesure pour leurs activités en dehors de l'école (*Vogt*, précité, § 60, voir aussi, *mutatis mutandis*, *Dahlab c. Suisse* (déc.), n° 42393/98, CEDH 2001-V, *Seurot c. France* (déc.), n° 57383/00, 18 mai 2004, et *Gollnisch c. France* (déc.), n° 48135/08, 7 juin 2011).

59. La Cour rappelle que le droit d'accès à la fonction publique a été délibérément omis de la Convention. Le refus de nommer quelqu'un fonctionnaire ne saurait donc fonder en soi une plainte sur le terrain de la Convention. Il n'en ressort pas pour autant qu'une personne désignée comme fonctionnaire ne puisse dénoncer sa révocation si celle-ci enfreint l'un des droits garantis par la Convention (*Wille c. Liechtenstein* [GC], n° 28396/95, § 41, CEDH 1999-VII, et *Kayasu*, précité, § 79). À cet égard, dans les affaires relatives à une procédure disciplinaire, à une révocation ou à une nomination touchant un fonctionnaire, elle doit d'abord rechercher si la mesure litigieuse constituait une ingérence dans l'exercice par l'intéressé d'un des droits garantis par la Convention ou si elle restreignait seulement l'exercice du droit à un poste public, droit qui n'est pas garanti par la Convention. Pour répondre à cette question, il faut déterminer quelle est la portée de la mesure en la replaçant dans le contexte des faits de la cause et de la législation pertinente (*Glasenapp c. Allemagne*, 28 août 1986, § 50, série A n° 104, *Kosiek c. Allemagne*, 28 août 1986, § 36, série A n° 105, *Wille*, précité, § 43, et *Baka c. Hongrie* [GC], n° 20261/12, § 140, CEDH 2016).

60. En l'espèce, la Cour note d'emblée que, devant les juridictions administratives nationales compétentes, la requérante a nié sa participation à la commémoration litigieuse. Elle a également contesté s'être absentée sans autorisation de l'école où elle enseignait pour participer à cette commémoration. Comme la Cour l'a rappelé ci-dessus, la révocation de la requérante était fondée notamment sur sa prétendue participation à la commémoration d'un membre d'une organisation terroriste pour y avoir porté une pancarte et publié des articles sur un site Internet. Ce motif constitue le fondement de l'ingérence dans l'exercice par la requérante de son droit à la liberté d'expression. De plus, dans sa défense présentée devant les inspecteurs ainsi que le tribunal administratif, la requérante a indiqué que sa révocation pour les faits qui lui avaient été reprochés n'était pas prévue par l'article 56 de la loi n° 657 relative aux fonctionnaires d'État. Partant, la Cour admet que la requérante a invoqué devant les autorités nationales internes, du moins en substance, un grief tiré de l'article 10 de la Convention. La Cour est donc en mesure d'examiner le bien-fondé de ce

grief malgré la contestation des faits par la requérante (voir, pour une approche similaire, *Karaçay c. Turquie*, nº 6615/03, § 35, 27 mars 2007).

61. La Cour constate que le tribunal administratif d'Eskişehir a jugé en fait et en droit la décision de révocation prononcée à l'égard de la requérante. Dans ces motifs, le tribunal administratif a pris en considération les différents éléments de preuves versés au dossier de l'enquête administrative ; à savoir les enregistrements vidéo, le fait que la requérante ait tenu une pancarte et ait écrit des articles sur un site Internet d'une organisation terroriste, les divers autres documents et témoignages. Il a ainsi établi que la requérante, qui était en période probatoire, s'était rendue à Eskişehir sans avoir obtenue l'autorisation de sa hiérarchie et qu'elle avait assisté, le 20 novembre 2005, à la commémoration en question. La juridiction administrative a ainsi conclu que la requérante avait eu une conduite et commis des actes incompatibles avec la fonction d'enseignante dont elle avait la charge, au sens de l'article 56 de la loi nº 657 relative aux fonctionnaires d'État.

62. Cette décision de révocation validée par le tribunal administratif et approuvée par le Conseil d'État était donc liée à la perte par la requérante d'une des qualités requises pour bénéficier du statut de fonctionnaire. Le Conseil d'État appliqua ainsi sa jurisprudence concernant la révocation d'un enseignant du ministre de l'Éducation nationale en raison de comportements et d'actes inconciliables avec la fonction publique (*Köseoğlu c. Turquie* (déc.), nº 24067/05, § 22, 10 avril 2018). Même si la participation de la requérante à cette commémoration n'était pas pénalement répréhensible puisqu'elle a été acquittée pour ces faits, le juge administratif a jugé que sa participation à cet évènement et son absence injustifiée de son lieu de travail pouvaient légitimement être considérés comme incompatibles, au sens de l'article 56 de la loi nº 657 relative aux fonctionnaires d'État, avec les qualités requis pour accomplir sa mission de service public (*Kosiek*, précité, § 38, et, *Mahi*, précité, § 34).

63. En outre, la Cour a pris note de l'information donnée par la requérante selon laquelle l'article 20 de la loi nº 657 relative aux fonctionnaires d'État, en vigueur à la date des faits, a été abrogé en 2011. Cela étant, pour ce qui est de son argument tiré d'une mauvaise application par les juridictions nationales du droit interne concernant les faits établis par les inspecteurs et confirmés par le juge administratif pour appliquer l'article 56 de la loi nº 657 relative aux fonctionnaires d'État, la Cour rappelle que le pouvoir qu'elle a de contrôler le respect du droit interne est limité (*Radomilja et autres*, précité, § 149). C'est au premier chef aux autorités nationales, notamment aux tribunaux, qu'il incombe d'interpréter et d'appliquer le droit interne. Même si la requérante n'est pas d'accord avec la solution retenue par le juge administratif, la Cour relève qu'elle a disposé des moyens et facilités nécessaires pour remettre en cause les faits litigieux qui lui avaient été reprochés. Elle a pu présenter ses moyens de

défense lors de l'enquête administrative puis devant le juge administratif. À cet égard, la Cour estime ne pas disposer d'éléments factuels ou d'arguments juridiques pouvant remettre en cause l'appréciation des faits ni l'interprétation ou l'application du droit interne par les différentes juridictions administratives.

64. La Cour a pris note de l'argument du Gouvernement selon lequel la requérante enseignait dans un établissement public où étaient scolarisés des élèves âgés de six à quatorze ans (voir, pour une approche similaire, *Dahlab*, précité). Dans ce contexte, considérant que les enseignants étant symboles d'autorité pour leurs élèves dans le domaine de l'éducation, ils ont des « devoirs et responsabilités » inhérents à leur fonction. Ainsi, enseignant dans un établissement scolaire fréquenté par des enfants mineurs, il convient de considérer la mesure litigieuse prononcée à l'encontre de la requérante dans ce contexte précis. Aussi, la requérante avait un devoir de loyauté et de neutralité plus accru envers le ministre de l'Éducation nationale et l'État.

65. Il ressort de ces considérations que l'accès à la fonction publique, en l'espèce le corps enseignant, se trouve au centre du problème soumis à la Cour. En refusant de confirmer la requérante dans son poste d'enseignante, alors qu'elle était en période probatoire, le ministre de l'Éducation nationale a pris les opinions et l'attitude de celle-ci pour apprécier si elle présentait les qualifications personnelles nécessaires pour occuper l'emploi en question (*Glasenapp*, précité, § 53). La décision de révocation a été suffisamment motivée au regard de l'obligation de loyauté et de neutralité que la requérante avait envers le ministre de l'Éducation nationale et de l'État.

66. En conclusion, eu égard à ce qui précède, la Cour estime que les autorités internes compétentes ont présenté des raisons pertinentes et suffisantes à l'appui de l'ingérence en cause (*Kosiek*, précité, § 39). En outre, compte tenu également de la marge d'appréciation de l'État en l'espèce, la mesure litigieuse n'était pas disproportionnée. Partant, l'ingérence peut passer pour « nécessaire, dans une société démocratique ».

67. Il s'ensuit que la requête est manifestement mal fondée et doit être rejetée en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

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

Déclare la requête irrecevable pour le surplus.

Fait en français puis communiqué par écrit le 8 avril 2021.

{signature_p_2}

Hasan Bakırcı
Greffier adjoint

Aleš Pejchal
Président