

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

DEUXIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 10515/18
TMMOB MİMARLAR ODASI
contre la Turquie

La Cour européenne des droits de l'homme (deuxième section), siégeant le 12 octobre 2021 en une chambre composée de :

Jon Fridrik Kjølbro, *président,*
Carlo Ranzoni,
Aleš Pejchal,
Valeriu Griţco,
Branko Lubarda,
Marko Bošnjak,
Saadet Yüksel, *juges,*

et de Stanley Naismith, *greffier de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 14 novembre 2017,

la décision de porter la requête à la connaissance du gouvernement turc le 1er octobre 2018 ;

les observations communiquées par le gouvernement défendeur et celles communiquées en réplique par la partie requérante ;

les commentaires reçus de l'organisation non gouvernementale *İfade Özgürlüğü Derneği* (Association de la liberté d'expression), laquelle est intervenue sur autorisation du président de la Section en vertu de l'article 36 § 2 de la Convention et de l'article 44 § 3 du règlement de la Cour ;

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

1. La requérante est une organisation professionnelle, la branche des architectes à Ankara de l'Union des chambres des architectes et ingénieurs de Turquie (« la TMMOB », « la Chambre des architectes d'Ankara » ou « la chambre requérante ») dont le siège est situé à Ankara. Elle est représentée devant la Cour par Me R.D. Yıldırım Çobanoğlu, avocate exerçant à Ankara.

2. Le gouvernement turc (« le Gouvernement ») a été représenté par M. Hacı Ali Açıkgül, directeur du service des droits de l'homme auprès du ministre de la Justice de Turquie, co-agent de la Turquie auprès de la Cour européenne des droits de l'homme.

A. Les circonstances de l'espèce

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

1. La demande présentée à la Chambre de commerce d'Ankara

4. Par une lettre du 18 décembre 2014 signée par sa présidente, Mme Tezcan Karakuş Candan, la Chambre des architectes d'Ankara demanda à la Chambre de commerce d'Ankara les factures qui avaient été soumises au contrôle de cette dernière pour conformité aux prix de marché et sur lesquelles figuraient les prix unitaires de 300 articles qui avaient servi à construire une partie du complexe du palais présidentiel.

5. Par une lettre du 6 janvier 2015, la Chambre de commerce d'Ankara rejeta cette demande au motif que les bordereaux de prix unitaires et les factures y relatives, soumises à son contrôle, étaient protégés par le secret commercial. Elle rappela que, conformément à ses obligations découlant de la loi n° 5174 sur l'Union des chambres de commerce et des bourses de Turquie, elle avait effectué, pendant la période en question, près de 4 000 actes de contrôle concernant la conformité aux prix de marché des biens achetés et des prestations réalisées par des établissements publics. Elle précisa que les bordereaux de prix unitaires ne pouvaient être communiqués qu'aux organes d'investigation ou aux autorités judiciaires, s'ils en faisaient officiellement la demande.

6. Le 20 janvier 2015, la Chambre des architectes d'Ankara saisit le 7ème tribunal administratif d'Ankara (« le tribunal administratif ») d'un recours en annulation de la décision du 6 janvier 2015.

7. Le 27 janvier 2015, le tribunal administratif rejeta le recours de la chambre requérante pour défaut d'intérêt à agir, considérant que les fonctions de celle-ci étaient décrites en détail et limitativement à l'article 2 de la loi n° 6235 sur la TMMOB, que la chambre requérante n'était pas habilitée à exercer des activités à des fins autres que celles imposées par la loi, que la demande d'informations qu'elle avait adressée à la Chambre de commerce d'Ankara ne concernait aucune de ses prérogatives, et qu'elle n'avait donc aucun intérêt à obtenir les informations en cause en vertu de la loi n° 4982 sur le droit à l'information.

8. La chambre requérante saisit le Conseil d'État d'un pourvoi contre le jugement du 27 janvier 2015. Le Conseil d'État se déclara incompétent en faveur de la Cour administrative (d'appel) régionale d'Ankara.

9. Par un arrêt du 11 novembre 2015 sur le fond, la Cour administrative régionale d'Ankara confirma le jugement attaqué du 27 janvier 2015.

10. La requérante introduisit un recours en rectification de l'arrêt du 11 novembre 2015. Le 9 mars 2016, la Cour administrative régionale d'Ankara rejeta ce recours et le jugement du 27 janvier 2015 devint définitif.

11. Le 30 mai 2016, la chambre requérante et sa présidente, Mme Tezcan Karakuş Candan, introduisirent un recours individuel devant la Cour constitutionnelle en invoquant leur droit de recevoir des informations au sens de l'article 10 de la Convention. Elles soutenaient que les demandes qu'elles avaient formulées devant la Chambre de commerce d'Ankara tendant à leur fournir des informations sur les prix des produits qui avaient servi aux travaux de construction du complexe de la Présidence de la République avaient été rejetées au mépris de leur droit d'obtenir des informations, et que leur recours en annulation de ladite décision de rejet avait été écarté pour incompatibilité à la suite d'un examen incomplet et inexact par les juridictions administratives. Elles alléguaient que leurs droits garantis par les articles 10 (interdiction de la discrimination), 26 (liberté de recevoir ou de communiquer des idées), 36 (droit à accès à la justice) et 40 (droit à un recours devant une instance compétente) de la Constitution avaient été violés.

12. Par une décision du 17 mai 2017, la Cour constitutionnelle déclara le recours irrecevable. Elle constata en premier lieu que Mme Tezcan Karakuş Candan n'avait aucunement emprunté à titre individuel les voies de recours administratives ou judiciaires et qu'elle n'avait pas donc épuisé les voies légales avant de la saisir. Quant à la chambre requérante, la Cour constitutionnelle dit ceci :

> « 7. L'article 46 de la loi n° 6216 sur la structure de la Cour constitutionnelle et la procédure devant celle-ci prévoit que les personnes morales de droit public ne peuvent introduire de recours individuels. La jurisprudence établie de la Cour constitutionnelle relative à cette disposition reconnaît que les personnes morales de droit public telles que les unités de l'administration centrale, les administrations locales, de même que les villages et les municipalités, les organisations professionnelles, les universités de fondation ne disposent d'aucun recours individuel (références aux décisions concernant les recours introduits par la commune de Ballıdere, n° 2012/1327, 12/2/2013 ; l'Élu du village de Büğdüz, n° 2012/22, 25/12/2012 ; la Chambre de commerce et d'industrie de Doğubeyazıt, n° 2012/743, 5/3/2013 ; l'Université d'İhsan Doğramacı Bilkent, n° 2012/1430, 21/11/2013).
>
> 8. Dans la présente affaire, il est établi que la branche à Ankara des architectes de la TMMOB est une personne morale de droit public.
>
> 9. Il en résulte que cette partie du recours doit être déclaré irrecevable *ratione personae*, sans qu'il y ait besoin de l'examiner au regard des autres conditions de recevabilité. »

2. Autres demandes d'informations présentées par la Chambre des architectes d'Ankara

a) La demande présentée le 10 novembre 2014

13. Le 10 novembre 2014, la Chambre des architectes d'Ankara demanda à la Direction de développement des logements sociaux (« la TOKI ») des informations sur la construction du complexe de bâtiments destiné aux services du Premier ministre, réaffecté par la suite à la Présidence de la République, en contestant dans le même temps cet ouvrage parce qu'il serait situé sur le terrain réservé à la ferme forestière d'Atatürk. Les informations demandées portaient, entre autres, sur le coût total estimé des diverses étapes du projet de construction, le nombre des ouvriers et techniciens travaillant sur le chantier, le coût de la main d'œuvre utilisée dans les travaux, le coût total du dispositif de sécurité, le prix unitaire de chacun des articles utilisés dans chaque étape de la construction, à savoir le gros-œuvre, la finition, l'infrastructure, les travaux d'aménagement du paysage (y compris le prix unitaire des arbres et des plantes), les routes environnantes, l'architecture et la décoration de l'intérieur.

14. Le 27 novembre 2014, la TOKI rejeta la demande notamment au motif que les informations demandées entraient dans la catégorie des informations dont la diffusion avant l'achèvement de l'ensemble du projet de construction concerné serait source de concurrence déloyale ou d'enrichissement injustifié dans le cadre d'autres appels d'offres pour les projets publics.

15. Le 12 décembre 2014, la chambre requérante introduisit devant le 1er tribunal administratif d'Ankara (« le tribunal administratif ») un recours en annulation de la décision du 27 novembre 2014 par laquelle la TOKI avait rejeté sa demande d'informations.

16. Le l5 janvier 2014, la TOKI présenta son mémoire en défense, exposant, entre autres, que les estimations qui pouvaient être fournies sur la base des montants approximatifs auraient dévoilé les coûts unitaires approximatifs évalués, ce qui pouvait être source de concurrence déloyale et d'enrichissement injustifié pour les concurrents des entreprises contractantes lors des prochains appels d'offres.

17. Le 13 décembre 2017, le tribunal administratif d'Ankara rejeta le recours au motif que l'acte administratif par lequel avait été rejetée la demande de la Chambre des architectes d'Ankara n'était pas contraire à la loi. Il considéra que les demandes d'informations formées par la Chambre des architectes visaient à contester et à obtenir des explications sur la pertinence du projet, que la construction en question était en cours à la date de l'acte attaqué, que la divulgation prématurée des informations sur les prix unitaires à ce stade de la construction aurait été source de concurrence déloyale et d'enrichissement sans cause et aurait porté atteinte aux intérêts économiques du pays. Il conclut que les demandes en question n'entraient

pas dans le champ d'application de la loi nº 4982 sur le droit à l'information.

18. Saisie en appel par la chambre requérante contre le jugement du 13 décembre 2017, la cour régionale (d'appel) administrative d'Ankara, par un arrêt du 19 avril 2018, confirma le jugement attaqué, au motif qu'il était conforme à la loi.

19. Cette procédure ne fit l'objet d'aucun recours individuel devant la Cour constitutionnelle.

b) La demande présentée le 9 décembre 2014

20. Par ailleurs, le 9 décembre 2014, la chambre requérante demanda à la TOKI de lui fournir des informations, entre autres, sur les coûts de la structure en construction comme résidence du Premier ministre dans le même complexe.

21. Le 29 décembre 2014, la TOKI répondit à la demande de la Chambre des architectes en exposant que le montant de l'appel d'offres pour la résidence du Premier ministre était de 1 014 490 TRY, hors taxe sur la valeur ajoutée.

Cet échange d'information n'a fait l'objet d'aucun contentieux entre la TOKI et la Chambre des architectes.

3. Les appels d'offres passés dans le cadre de la construction du complexe du Palais présidentiel.

22. Il ressort des éléments d'information fournis par le Gouvernement que le complexe de bâtiments en question, qui était destiné au début aux services du Premier ministre et était réaffecté par la suite en complexe présidentiel, est l'une des structures les plus importantes de l'Exécutif en Turquie, qui dispose d'une grande capacité de traitement des renseignements et de diffusion des communications dans les domaines de la défense nationale et de la représentation sur les plans interne et international. Comme le complexe était classé bâtiment administratif de haute sécurité, sa construction fut assurée partiellement par la TOKI, une entreprise publique, et partiellement par des entreprises privées, choisies à l'issue d'appels d'offres publics.

23. Dans ce contexte, la TOKI fut assignée, dans le cadre des travaux de construction de ce complexe de bâtiments, pour les offres nºs 1, 2, 3, 4 et 5, conformément aux règles annexées à un décret du Conseil des ministres daté du 5 mars 2012 et promulgué suivant l'article 3 b), intitulé « Exceptions », de la loi nº 4734 sur les marchés publics.

24. Les cinq autres appels d'offres concernant la construction du complexe présidentiel furent ouverts au secteur privé entre 2012 et 2018. Ces appels d'offres étaient restreints aux entreprises de construction qui étaient dotées de certaines compétences techniques, professionnelles,

économiques et financières et qui avaient déjà une expérience réussie dans la réalisation de grands projets en Turquie ou dans d'autres pays. Pour l'appel d'offre d'avril 2012, neuf entreprises furent invitées, dont huit firent des offres ; pour celui de mars 2013, quinze entreprises furent invitées, dont neuf firent des offres ; pour celui de mars 2014, dix-huit entreprises furent invitées, dont dix-sept firent des offres ; pour celui de mars 2016, quatorze entreprises furent invitées, dont onze firent des offres ; pour celui de décembre 2018, quatorze entreprises furent invitées, dont sept firent des offres. Les entreprises ayant présenté l'offre avec le prix le plus bas furent choisies à l'issue de ces cinq procédures, « le prix le plus bas » étant le seul élément retenu dans l'évaluation des offres.

4. Les informations sur le coût total du complexe présidentiel fournies par les membres de l'Exécutif

25. Au cours de la réunion de la commission parlementaire sur la planification et le budget tenue le 3 novembre 2014, une question fut posée au ministre des Finances, Mehmet Şimşek, dont la réponse se lit comme suit :

> « MINISTRE DES FINANCES MEHMET ŞİMŞEK : Oui. '*De quel budget proviennent les dépenses de construction du nouveau bâtiment de service affecté à la Présidence ? Quel est le coût total du bâtiment concerné ?*'
>
> Le coût du projet du nouveau bâtiment de service s'élève à 1 milliard et 370 millions de livres turques. 963,4 millions de livres turques ont été déjà dépensées, tout le montant provenant du budget du Premier ministre. Comme le complexe présidentiel sera achevé en 2015, un crédit de 300 millions de livres turques a été alloué dans le budget 2015. »

26. Voici les déclarations que le secrétaire général de la Présidence de la République fit devant la commission parlementaire sur la planification et le budget lors de sa session du 31 octobre 2017 :

> « (...) Le complexe a été construit par le bureau du Premier ministre. Il a également été meublé par les services du Premier ministre. L'année dernière, le ministre des Finances, M. Şimşek, a indiqué que le montant total était de 1 milliard et 370 millions de livres turques.
>
> (...)
>
> les frais d'ameublement et le matériel d'ameublement principal sont compris dans ce montant.
>
> (...)
>
> Lorsque nous nous sommes rendus dans le complexe présidentiel, il y avait déjà des tables et des fauteuils et tout ce qui s'y trouvait, et ceux-ci avaient été achetés dans le cadre des appels d'offres (précédents). Donc, avons-nous acheté quelque chose plus tard ? Oui, nous avons acheté des tableaux. (...) Nous avons acheté des verres, chacun d'eux coûtait 70-80 livres turques. Nous avons acheté aussi quelques tables, chacune d'elles coûtait 5 400 livres turques. ... »

B. Le droit et la pratique internes pertinents

27. Les dispositions pertinentes de la Constitution se lisent comme suit :

Article 125

« L'administration, avec les unités qui la composent et les fonctions qui lui sont confiées, forme un tout et elle est régie par la loi. Son organisation et ses fonctions sont basées sur les principes de la centralisation et de la décentralisation.

Les personnes morales de droit public ne sont établies que par la loi ou par un décret présidentiel. »

Article 135

« Les organisations professionnelles ayant les caractéristiques d'établissements publics et leurs organisations de tutelle sont des personnes morales de droit public établies par la loi qui ont pour objectifs de répondre aux besoins communs des membres d'une profession donnée, de faciliter l'exercice de leurs activités professionnelles, d'assurer le développement de la profession en fonction des intérêts communs, de sauvegarder la discipline et l'éthique professionnelles afin d'assurer l'intégrité de leurs membres et la confiance dans les relations entre ceux-ci et le public ; leurs organes sont élus au scrutin secret par leurs membres conformément à la procédure prévue par la loi et sous le contrôle du juge.

(...)

Les organisations professionnelles ne doivent exercer aucune activité en dehors des objectifs pour lesquels elles ont été créées.

Les partis politiques ne doivent pas présenter de candidats aux élections des organes et des instances de tutelle des organisations professionnelles.

Les règles encadrant le contrôle administratif et financier par l'État des organisations professionnelles sont prescrites par la loi.

Les organes responsables d'organisations professionnelles qui exerceraient des activités dépassant les objectifs de celles-ci seront dissous par décision judiciaire à la demande de l'autorité désignée par la loi ou du procureur, et de nouveaux organes seront élus à leur place.

(...) »

28. Les dispositions pertinentes de la loi no 6235 sur l'Union des chambres des ingénieurs et architectes de Turquie (TMMOB) se lisent comme suit :

Article 1

« L'Union des chambres des ingénieurs et architectes de Turquie est créée en tant que personne morale regroupant les architectes et les ingénieurs msc, les architectes et les ingénieurs qui sont autorisés par la loi à exercer leur profession et leur art au sein de l'organisation et qui exercent leur profession à l'intérieur des frontières de la Turquie.

Le siège des chambres et des unions constituant des organisations professionnelles ayant les caractéristiques d'établissement public (personne morale de droit public) est situé à Ankara. »

Article 2

« Les objectifs de l'Union ainsi que les activités qu'elle n'est pas autorisée à exercer sont indiqués ci-dessous.

But de la fondation de l'Union

a) Séparation des ingénieurs et des architectes en différentes branches de spécialisation et création de chambres pour chaque branche ;

Par ce moyen, regroupement des membres d'une même profession au sein du corps d'une chambre ; mise en place, dans un lieu décidé par le conseil d'administration, d'un siège de chambre pour les départements qui ne comptent pas suffisamment de membres pour des organes tels que le comité administratif ou le conseil de discipline et des auditeurs ;

b) Répondre aux besoins communs des membres des professions d'ingénieur et d'architecte, faciliter l'exercice des activités professionnelles, assurer le développement des professions conformément à l'intérêt général, s'engager dans toutes les initiatives et activités jugées nécessaires pour sauvegarder la discipline et l'éthique professionnelles des membres et assurer l'intégrité de leurs membres et la confiance dans les relations entre ceux-ci et le public ;

c) Coopération avec les autorités officielles au sujet des intérêts de la profession par une assistance et la présentation de propositions nécessaires à cet égard, par l'analyse de l'ensemble de la législation, des normes et des cahiers des charges techniques concernant la profession et par la formulation d'observations et d'avis à ceux concernés sur ces points.

L'Union et ses organes ne peuvent mener aucune activité autre que celles rattachées au but poursuivi par leur fondation. »

(...)

Article 19

Parmi les travaux décidés par l'Assemblée générale de l'Union aux fins définies à l'article 2 de la présente loi, les chambres (locales) ne sont chargées que des parties de ces travaux qui les concernent.

Les chambres et leurs organes ne peuvent exercer leurs fonctions en dehors des objectifs poursuivis par fondation de l'Union.

(...)

Article 3 supplémentaire

« Les audits administratifs et financiers relatifs à l'Union des Chambres des ingénieurs et architectes de Turquie sont effectués par le ministère des Travaux publics et ceux relatifs aux chambres, selon leurs branches de spécialisation, par les ministères concernés. Les ministères concernés sont définis par décret pris en Conseil des ministres. »

29. Les dispositions pertinentes de la loi n° 4982 sur le droit à l'information se lisent comme suit :

« Objectif

Article 1

L'objet de la présente loi est de fixer des règles procédurales et matérielles à l'exercice du droit à l'information selon les principes d'égalité, d'impartialité et de clarté qui sont les impératifs d'un gouvernement démocratique et transparent.

Contenu

Article 2

La présente loi s'applique aux activités des institutions publiques, des établissements publics et des organisations professionnelles ayant les caractéristiques d'établissements publics.

(...)

Droit à accès à l'information

Article 4

Toute personne a droit à l'information.

Les résidents étrangers en Turquie et les personnes morales de droit étranger opérant en Turquie peuvent exercer le droit prévu par cette loi, à condition que les informations qu'ils demandent soient en rapport avec eux ou avec le domaine de leurs activités ; et sur la base du principe de réciprocité.

Tous les droits et obligations découlant des conventions internationales auxquelles la Turquie est partie sont réservés.

(...)

Procédure d'opposition

Article 13

Dans un délai de quinze jours à compter de la notification officielle, l'auteur d'une demande d'accès à l'information rejetée peut introduire un recours auprès de la Commission avant de saisir la justice. La Commission rend une décision dans un délai de trente jours ouvrables. Les institutions et agences sont tenues de fournir, dans un délai de quinze jours, tout type d'information et de document dont la Commission ordonnerait la communication.

Le recours devant la Commission suspend le délai de saisine de la juridiction administrative.

(...)

Limites du droit à recevoir des informations

Informations ou documents liés au secret d'État

Article 16

Les informations ou documents confidentiels dont la divulgation porterait manifestement atteinte à la sécurité, aux relations extérieures, à la défense nationale et à la sécurité nationale de l'État et qui sont par nature des secrets d'État ne sont pas couverts par le droit à l'information.

Informations ou documents relatifs aux intérêts économiques du pays

Article 17

> Les informations ou les documents dont la divulgation ou l'annonce à l'avance porterait atteinte aux intérêts économiques du pays ou serait source de concurrence et de gains déloyaux sont exclus du champ d'application de la présente loi.
>
> Secret commercial
>
> Article 23
>
> Les informations et documents qualifiés par la loi de secret commercial, ainsi que les informations commerciales et financières qui sont fournies par les institutions et agences à condition qu'elles soient tenues secrètes à l'égard des personnes physiques ou morales, sont hors du champ d'application de la présente loi. »

30. Selon l'article 46 § 2 de la loi nº 6216 sur l'établissement de la Cour constitutionnelle de Turquie, les personnes morales de droit public ne peuvent pas introduire de recours individuels. Les personnes morales de droit privé ne peuvent introduire de recours individuels qu'à condition que leurs droits découlant de leur personnalité morale soient enfreints.

31. L'article 3 § b de la loi sur les marchés publics nº 4734, qui était en vigueur à l'époque des faits, est libellé comme suit :

> « Les marchés portant sur des biens, services ou travaux que le ministère compétent estime être liés à la défense, à la sécurité ou au renseignement ou devoir être traités de manière confidentielle, ou les marchés nécessitant des mesures de sécurité spéciales pendant l'exécution du contrat en vertu de la législation concernée ou ceux concernant les cas où les intérêts fondamentaux de la sécurité de l'État doivent être protégés
>
> (...)
>
> ne sont pas soumis aux dispositions de la présente loi, sauf aux dispositions concernant les infractions pénales ou l'interdiction de participer aux marchés publics. »

32. En droit turc, le secret commercial se définit par toute information qui présente un intérêt économique pour les concurrents, qui est gardée secrète et pour laquelle la personne concernée prend les mesures nécessaires pour la garder confidentielle. Dans son arrêt portant le numéro de rôle 2004/7827 et sa décision nº 2007/5755, la 11ème chambre civile de la Cour de cassation a dit que « l'élément le plus important de la notion de secret commercial est l'exigence qu'il ne soit pas connu du public et des entreprises concurrentes dans le domaine concerné ». Par ailleurs, en vertu de l'article 239 de la loi nº 5237 portant nouveau code pénal, la divulgation d'informations ou de documents présentant les caractéristiques d'un secret commercial, d'un secret bancaire ou d'un secret professionnel est réprimée comme une infraction. Selon cette disposition, la remise d'informations ou de documents détenus dans le cadre d'une fonction exercée vis-à-vis d'un client ou la divulgation de secrets d'affaires ou de secrets bancaires sont des actes qui sont sanctionnés d'un à trois ans d'emprisonnement et d'une amende.

33. En droit administratif turc, les personnes morales de droit public disposent de certains pouvoirs et privilèges et font l'objet d'un contrôle strict. Leur création, leurs organes, leurs devoirs et pouvoirs, leur

fonctionnement et finalités, leurs méthodes de travail et l'extinction de leurs fonctions sont également régis par des procédures légales ou administratives. Changer le domaine d'activité ou le statut d'une personne morale de droit public outrepasse l'autorité de ses organes ; la volonté de ceux-ci ne peut avoir d'incidence ni sur l'objet des activités ni sur le statut de la personne morale de droit public en question.

GRIEFS

34. Invoquant l'article 10 de la Convention, la chambre requérante se plaint du rejet opposé par la Chambre de commerce d'Ankara à sa demande formulée en vertu de la loi n° 4982 sur le droit à l'information qui portait sur le coût et les prix unitaires des matériaux utilisés dans la construction d'une partie du nouveau complexe présidentiel. Elle allègue que le rejet en question a porté atteinte à son droit d'accès à l'information.

EN DROIT

35. La chambre requérante invoque, à l'égard de ses griefs, l'article 10 de la Convention, qui est ainsi libellé :

> « 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. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.
>
> 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. »

A. Arguments des parties

1. Le Gouvernement

36. Le Gouvernement soutient en premier lieu que la requête est incompatible *ratione personae* avec les dispositions de la Convention en ce que la Chambre des architectes d'Ankara, en tant que branche locale de l'Union des chambres d'architectes et des ingénieurs (TMMOB), est une organisation professionnelle et une personne morale de droit public au sens de l'article 135 de la Constitution, qu'elle ne peut être considérée comme une organisation non gouvernementale et qu'elle n'est pas habilitée à introduire une requête devant la Cour en vertu de l'article 34 de la Convention. Selon lui, la chambre requérante est une personne morale

fondée par une loi spécifique, qui participe à l'exercice de la puissance publique et qui gère un service public sous le contrôle de l'État. En effet, ses fonctions principales seraient d'assurer la réglementation de la profession d'architecte et d'agir en qualité de représentant de la profession devant les pouvoirs publics. Dans l'accomplissement de ce service public, la Chambre des architectes d'Ankara se verrait accorder des droits privilégiés et des pouvoirs qui dépasseraient les droits et les pouvoirs des personnes physiques et des personnes morales de droit privé. Elle encadrerait les conditions d'exercice de celle-ci et élaborerait des « règles professionnelles » qui déterminent les devoirs des membres de la profession. Elle serait habilitée à se prononcer sur les demandes d'inscription à l'organisation, tout en sachant que l'adhésion à la chambre serait obligatoire pour exercer dans toutes les branches de la profession d'architecte. Enfin, la chambre requérante disposerait du pouvoir d'imposer des sanctions disciplinaires à ses membres. Les décisions individuelles ou réglementaires rendues par la Chambre des architectes d'Ankara dans l'exercice de ses pouvoirs seraient des décisions administratives susceptibles d'être contestées devant les juridictions administratives.

37. Le Gouvernement soutient par ailleurs que la requête échappe à la compétence *ratione materiae* de la Cour du fait que le droit à l'information sur les coûts de la construction du palais présidentiel reste en dehors des fonctions de la Chambre des architectes d'Ankara telles que définies limitativement par la loi fondatrice de la TMMOB.

38. Sur ces points, le Gouvernement rappelle que la Cour avait déjà rejeté une requête introduite par le barreau de Bursa, une organisation professionnelle par excellence, pour des raisons découlant du statut de ce dernier (*Bursa Barosu Başkanlığı et autres c. Turquie*, n°25680/05, §§ 112-113, 19 juin 2018).

39. Le Gouvernement soutient en outre que la requête est tardive du fait que le recours individuel que la chambre requérante a introduit devant la Cour constitutionnelle n'était pas une voie de recours à épuiser pour les organisations professionnelles et n'a donc pas interrompu le délai de six mois qui aurait commencé à courir à partir de la date de l'arrêt définitif rendu par la Cour d'appel administrative régionale d'Ankara, le 9 mars 2016.

40. Le Gouvernement excipe également de ce que la chambre requérante n'aurait pas épuisé les voies de recours internes en ce que celle-ci n'aurait pas attaqué devant la Commission d'évaluation pour le droit à l'information la décision de rejet rendue par la Chambre de commerce d'Ankara le 6 janvier 2015.

41. Quant au fond, en ce qui concerne les informations requises par la Chambre des architectes et faisant l'objet de la présente affaire, le Gouvernement expose que le public a été largement informé des coûts globaux de construction du complexe présidentiel, comme on pourrait le

déduire des explications fournies dans le cadre des activités législatives et de contrôle de la Grande Assemblée nationale turque.

42. Le Gouvernement fait observer aussi que les informations demandées par la Chambre des architectes d'Ankara à la Chambre de commerce d'Ankara portaient sur les factures de 300 articles de construction soumis au contrôle de cette dernière dans le cadre de son obligation, imposée par la loi, de vérifier les factures des travaux accomplis dans le cadre des contrats publics et qu'elles relevaient du secret commercial des entreprises intervenues dans la construction en question. Il estime que, si la Chambre de commerce d'Ankara avait fourni à la chambre requérante les informations demandées, elle aurait enfreint l'article 239 du code pénal turc sanctionnant le non-respect du secret commercial.

2. La société requérante

43. La chambre requérante conteste ces thèses. Elle soutient en premier lieu que, dans la présente affaire, elle est non pas une autorité publique exerçant la puissance publique, mais plutôt une organisation non gouvernementale, victime des pouvoirs publics, et qu'elle dispose de tous les droits et libertés garantis par la Convention. Elle rappelle à cet égard que la Cour interprète la notion d'organisation non gouvernementale de manière autonome en prenant en compte le statut juridique de l'organisation en question et, le cas échéant, les droits que ce statut lui confère, la nature et le contexte de l'activité exercée, ainsi que le degré d'indépendance de l'organisation vis-à-vis du pouvoir politique. Elle soutient que, selon la loi turque, les organisations professionnelles publiques sont des entités hautement autonomes, dotés de larges pouvoirs administratifs. Tous leurs organes seraient élus par leurs membres, lesquels assureraient également leur financement. Elles seraient certes soumises au contrôle administratif de leurs organisations de tutelle et de l'administration centrale, mais elles ne perdraient pas leur autonomie pour autant. Au contraire, leurs mécanismes de décision autonomes seraient garantis par leurs propres lois fondatrices.

44. La chambre requérante met l'accent sur le fait qu'elle se distingue bien de l'administration, se référant entre autres à un arrêt du Conseil d'État turc rendu le 26 mars 1986, dont la partie pertinente se lit comme suit :

« (...) les organisations professionnelles ayant les caractéristiques d'établissements publics sont des organisations uniques dotées de certains pouvoirs publics limités à la prestation de services professionnels, à la protection de l'éthique professionnelle et de la solidarité et à l'amélioration de la profession et, à cette fin, elles imposent des sanctions disciplinaires à leurs membres, perçoivent certains droits et taxes, encaissent des honoraires et des amendes, différents de ceux des institutions publiques. (...) Par conséquent, les organisations professionnelles ayant le caractère de personnes morales de droit public ne disposent pas de pouvoirs d'expropriation qui sont des pouvoirs d'acquisition forcée tels que décrits

ci-dessus et qui sont accordés uniquement à l'État et aux institutions publiques. »

45. Quant à ses fonctions en tant qu'organisation professionnelle, la chambre requérante fait observer qu'une partie de ses fonctions énoncées dans sa loi fondatrice nº 6235 concerne la représentation, la protection de la réputation et le développement de la profession d'architecte en Turquie. Sous ce dernier angle, elle poursuivrait aussi des objectifs supplémentaires fixés par le règlement intérieur et par la pratique de la TMMOB, tels que la prise d'initiatives et la conduite d'activités jugées nécessaires à la protection et la gestion des ressources naturelles du pays, à la protection de l'environnement, des biens historiques et du patrimoine culturel, à l'accroissement de la production agricole et industrielle et à l'essor des arts et techniques dans le pays. La chambre requérante soutient que c'est en accomplissant le rôle de « chien de garde » de ces objectifs qu'elle a présenté une demande d'information concernant les coûts de construction « sans licence » du palais de la Présidence, qui est un complexe de bâtiments publics.

46. La chambre requérante soutient que, conformément à la jurisprudence de la Cour, il conviendrait de reconnaître le droit d'obtenir des informations et la liberté d'expression aux organisations professionnelles, lorsque celles-ci agissent en tant que « chien de garde » de l'intérêt public, au-delà de leur devoir de protéger les intérêts et les droits de la profession. Par ailleurs, la chambre requérante fait observer que le droit à la liberté d'information est reconnu pour tous par la Constitution et la loi turques et qu'il n'existe en droit national aucune disposition qui exempterait les organisations professionnelles publiques de la jouissance de ce droit.

47. Selon la chambre requérante, la décision par laquelle la Chambre de commerce d'Ankara a rejeté sa demande d'informations au motif que les informations demandées constituaient un secret commercial était dépourvue de toute motivation et, hormis la référence à l'article 23 de la loi nº 4982 sur le droit à l'information, la réponse des autorités ne permet pas d'expliquer pourquoi les informations demandées entraient dans cette catégorie. Or, continue la chambre requérante, comme l'expliquerait la formulation objective de la loi sur le droit à l'information, un gouvernement démocratique et transparent ne serait possible que si sont consacrés les principes d'impartialité, de transparence et d'égalité. La transparence serait la pierre angulaire et le cœur d'un gouvernement démocratique. La fonction la plus importante du droit à l'information serait d'assurer la transparence. Sa deuxième fonction serait la protection de l'individu contre l'administration. Dans ces conditions, le droit d'obtenir des informations impliquerait le droit d'accès aux données personnelles, le droit d'accès aux données officielles et le droit d'obtenir des informations sur des questions d'intérêt public.

48. La chambre requérante soutient sur ce point que les informations demandées à l'administration étaient liées aux dépenses occasionnées par la construction du complexe des bâtiments présidentiels. Divulguer ces informations n'aurait en aucun cas porté atteinte aux intérêts économiques nationaux ni provoqué une concurrence déloyale et entraîné un gain pécuniaire. Prétendre que la divulgation d'informations relatives aux dépenses publiques nuirait aux intérêts économiques reviendrait à nier la légitimité et la transparence de l'administration.

3. Le tiers intervenant (İfade Özgürlüğü Derneği - Association de la liberté d'expression)

49. Le tiers intervenant soutient que la Chambre des architectes d'Ankara, la branche à Ankara de la TMMOB, est un organisme quasi-public en Turquie qui est considéré comme une organisation professionnelle publique. Quant au statut juridique des organisations professionnelles publiques en droit turc, il fait observer que la Constitution les définit en tant que personnes morales de droit public établies par la loi ayant pour objectifs de répondre aux besoins communs des membres d'une profession donnée, de faciliter leurs activités professionnelles, d'assurer le développement de la profession dans le respect des intérêts communs, de préserver la discipline et l'éthique professionnelles afin d'assurer l'intégrité de leurs membres et la confiance dans les relations entre ceux-ci et le public (article 135 de la Constitution). Selon la Constitution, les organes des organisations professionnelles publiques sont élus au scrutin secret par leurs membres, conformément à la procédure prévue par la loi, et sous le contrôle du juge.

50. Selon le tiers intervenant, ces organisations sont les suivantes : barreaux des avocats, chambres des médecins, chambres des architectes et ingénieurs, chambres de commerce, chambres d'industrie, associations de commerçants et artisans, etc. Elles réglementeraient les professions privées. Toute personne souhaitant exercer une profession privée (avocat, médecin, architecte, ingénieur, comptable etc.) serait tenue de s'inscrire auprès de son organisation professionnelle publique respective.

51. Selon le tiers intervenant, les organisations professionnelles publiques sont des entités très autonomes disposant de vastes pouvoirs administratifs. Tous leurs organes seraient élus par leurs membres. Leur financement serait également assuré par leurs membres. Mais ces organisations seraient soumises à la tutelle administrative et au contrôle de leurs organismes supérieurs et de l'administration centrale. Elles conserveraient néanmoins leur autonomie. Au contraire, leurs mécanismes de décision autonomes seraient garantis par leurs lois fondatrices.

B. Appréciation de la Cour

1. Principes généraux

a) Les personnes morales de droit publique et le droit de recours individuel

52. La Cour rappelle le principe selon lequel une personne morale qui se prétend victime d'une violation par l'une des Hautes Parties contractantes des droits reconnus dans la Convention ou ses Protocoles peut se porter requérante devant la Cour seulement s'il s'agit d'une « organisation non gouvernementale » au sens de l'article 34 de la Convention.

53. Entrent dans la catégorie des « organisations gouvernementales » les personnes morales qui participent à l'exercice de la puissance publique ou qui gèrent un service public sous le contrôle des autorités. Les organes centraux de l'État ainsi que les autorités décentralisées qui exercent des « fonctions publiques », quel que soit leur degré d'autonomie par rapport auxdits organes, sont considérés comme des « organisations gouvernementales », par opposition à « organisations non gouvernementales » au sens de l'article 34 (*Ayuntamiento de Mula c. Espagne* (déc.), n° 55346/00, CEDH 2001-I, *Section de commune d'Antilly c. France* (déc.), n° 45129/98, CEDH 1999-VIII, et *Döşemealtı Belediyesi c. Turquie* (déc.), n° 50108/06, 23 octobre 2010).

54. Par ailleurs, en dehors des collectivités territoriales, pour déterminer si une personne morale de droit public est une organisation gouvernementale, il y a lieu de prendre en considération son statut juridique et, le cas échéant, les prérogatives qu'il lui donne, la nature de l'activité qu'elle exerce et le contexte dans lequel s'inscrit celle-ci, et son degré d'indépendance par rapport aux autorités politiques (*Radio France et autres c. France* (déc.), n° 53984/00, § 26, CEDH 2003-X (extraits), et *Kotov c. Russie* [GC], n° 54522/00, § 93, 3 avril 2012). Des entités de droit public n'exerçant pas de prérogatives gouvernementales (*Les saints monastères c. Grèce*, 9 décembre 1994, § 49, série A n° 301-A ; *Radio France et autres c. France*, décision précitée, §§ 24-26 ; *Österreichischer Rundfunk c. Autriche*, n° 35841/02, 7 décembre 2006) ou des entreprises publiques jouissant d'une indépendance institutionnelle et opérationnelle suffisante à l'égard de l'État (*Compagnie de navigation de la République islamique d'Iran c. Turquie*, n° 40998/98, §§ 80-81, CEDH 2007-V, *Ukraine-Tioumen c. Ukraine*, n° 22603/02, §§ 25-28, 22 novembre 2007, *Unédic c. France*, n° 20153/04, §§ 48-59, 18 décembre 2008, et, *a contrario*, *Zastava It Turs c. Serbie* (déc.), n° 24922/12, 9 avril 2013, et *State Holding Company Luganksvugillya c. Ukraine* (déc.), n° 23938/05, 27 janvier 2009) peuvent être considérées comme des « organisations non gouvernementales » au sens de l'article 34 de la Convention.

b) Le droit à l'information

55. La Cour rappelle que l'état actuel de sa jurisprudence concernant le droit à l'information est exposé dans son arrêt *Magyar Helsinki Bizottság Hongrie* [GC] (n° 18030/11, §§ 149 et suiv., 8 novembre 2016). En particulier, elle considère que sa jurisprudence établie selon laquelle « le droit à la liberté de recevoir des informations interdit essentiellement à un gouvernement d'empêcher quelqu'un de recevoir des informations que d'autres aspirent ou peuvent consentir à lui fournir » est toujours valable. De plus, « le droit de recevoir des informations ne saurait se comprendre comme imposant à un État des obligations positives de collecte et de diffusion, *motu proprio*, des informations ». La Cour considère par ailleurs que l'article 10 n'accorde pas à l'individu un droit d'accès aux informations détenues par une autorité publique, ni n'oblige l'État à les lui communiquer. Toutefois, elle a étoffé sa jurisprudence en précisant qu'un tel droit ou une telle obligation pourraient naître, premièrement, lorsque la divulgation des informations a été imposée par une décision judiciaire devenue exécutoire et, deuxièmement, lorsque l'accès à l'information est déterminant pour l'exercice par l'individu de son droit à la liberté d'expression, en particulier « la liberté de recevoir et de communiquer des informations », et que refuser cet accès constitue une ingérence dans l'exercice de ce droit (*Magyar Helsinki Bizottság*, précité, § 156).

56. Selon la Cour, la question de savoir si et dans quelle mesure le refus de donner accès à des informations a constitué une ingérence dans l'exercice par un requérant de son droit à la liberté d'expression doit s'apprécier au cas par cas à la lumière des circonstances particulières de la cause. Les principaux critères pertinents utilisés par la Cour à cette fin, c'est-à-dire pour définir la portée du droit à l'information en cause dans une affaire donnée, peuvent s'analyser au regard du but poursuivi par la demande d'information (nécessité réelle pour l'exercice de la liberté d'expression), de la nature des informations recherchées (critère d'intérêt public), du rôle de la partie requérante (éventuelle fonction de « chien de garde public ») et du degré de disponibilité des informations (*Magyar Helsinki Bizottság*, précité, §§ 158-170).

2. Application de ces principes en l'espèce

57. En ce qui concerne l'exception du Gouvernement tirée de l'incompatibilité *ratione personae* de la requête avec les dispositions de la Convention en ce que la Chambre des architectes d'Ankara ne peut être considérée comme une organisation non gouvernementale, la Cour juge qu'il n'est pas nécessaire de trancher cette question puisqu'en tout état de cause, la requête doit être rejetée pour les raisons exposées ci-dessous.

58. En effet, en examinant l'exception du Gouvernement selon laquelle la requête serait incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la

Convention du fait que l'information sur les coûts de la construction du palais présidentiel resterait en dehors des fonctions de la Chambre des architectes d'Ankara, la Cour est invitée à vérifier si les demandes d'accès à l'information formulées par la chambre requérante et faisant l'objet de la présente affaire entraient dans le domaine des prérogatives pour lesquelles elle bénéficiait d'un droit à l'information.

59. La Cour note d'emblée que les informations demandées par la chambre requérante sur le coût et les prix unitaires de la construction du complexe présidentiel n'entraient pas à proprement parler dans le domaine de la représentation de profession d'architecte devant les organes étatiques. Elle observe cependant que la chambre requérante fait une distinction sur ce point entre, d'une part, les objectifs et les compétences que sa loi fondatrice lui a exclusivement assignés et, d'autre part, les objectifs supplémentaires auto-assumés par la chambre requérante et par la TMMOB dans leur règlement intérieur, à savoir prendre des initiatives et mener les activités jugées nécessaires à la protection et la gestion des ressources naturelles du pays, à la protection de l'environnement, des biens historiques et du patrimoine culturel, à l'accroissement de la production agricole et industrielle et à l'essor des arts et techniques dans le pays.

60. Cependant, la Cour observe que la loi fondatrice de la TMMOB énumère expressément et limitativement les objectifs et compétences de la TMMOB et de ses branches, dont la chambre requérante : ces objectifs, se limitent à l'organisation de la profession d'architecte ou d'ingénieur ou à la représentation de la profession auprès des organes étatiques et ne mentionnent pas les objectifs supplémentaires que la TMMOB a elle-même assumés et qui sont invoqués par la chambre requérante. De plus, la loi fondatrice interdit clairement et catégoriquement à la TMMOB et à ses branches départementales de poursuivre des objectifs autres que ceux énoncés dans la loi.

61. La Cour observe en outre que cette exigence de la loi fondatrice a été aussi confirmée par les juridictions administratives appelées à traiter le recours de la chambre requérante contre le refus formulé par la Chambre de commerce. Ces juridictions ont estimé que les informations demandées ne concernaient guère les objectifs de la chambre requérante fixés par la loi.

62. La Cour observe par ailleurs que les informations demandées par la chambre requérante portaient notamment sur les détails des offres, à savoir les prix unitaires des articles et matériaux de construction, que les sociétés de construction contractantes avaient fixés dans le cadre des marchés publics organisés aux fins de la construction du complexe présidentiel. Ces informations portaient directement sur la stratégie commerciale et technologique de ces entreprises. La Cour note que le droit turc reconnaît, vis-à-vis des concurrents et des tiers, la confidentialité des prix unitaires des articles et prestations énoncés dans les propositions formulées par des entreprises dans le cadre des marchés publics, et ce, dans le but de

sauvegarder la concurrence loyale dans les offres pour les marchés publics et d'assurer ainsi la protection de l'intérêt public. Il convient de noter que ce constat concorde avec les dispositions du droit turc limitant la communication de ce type d'informations aux instances judiciaires ou administratives d'instruction en cas de litiges.

63. En ce qui concerne le rôle que la chambre requérante soutient avoir eu dans un éventuel débat sur les dépenses pour la construction du complexe présidentiel, la Cour considère, à la lumière de ses constats susmentionnés, que la chambre requérante n'a pas démontré en quoi les informations qu'elle avait sollicitées étaient nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions énoncées dans la loi, à savoir celles d'organiser la profession d'architecte ou de représenter cette profession devant les organes étatiques. Les explications de la chambre requérante se rapportant à l'intérêt public de mener des débats publics sur des sujets d'intérêt public ou à l'impératif de transparence de l'administration dans ces domaines sont vagues et, en tout état de cause, ne suffisent pas à pallier l'absence de lien de ses fonctions avec ces informations.

64. Eu égard aux considérations qui précèdent, la Cour estime que le droit à l'information sur les coûts de la construction du palais présidentiel restait en dehors des fonctions de la Chambre des architectes d'Ankara telles que définies limitativement par la loi fondatrice de la TMMOB. Il s'ensuit que les griefs de la chambre requérante à cet égard sont incompatibles *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention. Ainsi, la Cour estime que la requête doit être déclarée irrecevable 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.

Fait en français puis communiqué par écrit le 4 novembre 2021.

{signature_p_2}

Stanley Naismith
Greffier

Jon Fridrik Kjølbro
Président