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

DEUXIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 31846/08
TÜM EMEKLİLER SENDİKASI
contre la Turquie

La Cour européenne des droits de l'homme (deuxième section), siégeant le 10 avril 2018 en un comité composé de :

Paul Lemmens, *président,*
Valeriu Griţco,
Stéphanie Mourou-Vikström, *juges,*

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

Vu la requête susmentionnée introduite le 18 juin 2008,

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

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

1. La requérante était une organisation appelée *Tüm Emekliler Sendikası* (Syndicat de l'ensemble des retraités) et ayant son siège à Ankara. Elle a été représentée devant la Cour par Mes S. Beysülen, C. Toptaş et D. Demirci, avocats à Ankara.

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

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.

4. Le 22 août 1997, le ministère de l'Intérieur saisit le tribunal de grande instance de Kadıköy (« le TGI de Kadıköy ») d'une demande en dissolution de la branche n° 1, côté anatolien (*Anadolu yakası 1 nolu şubesi*), de la

requérante au motif que celle-ci n'avait pas été créée par des travailleurs ou par des employeurs comme l'auraient exigé la Constitution et la loi nº 2821 relative aux syndicats (« la loi relative aux syndicats »). Le 19 décembre 1998, cette demande fut rejetée (E. 1997/672 – K. 1998/950).

5. Le 15 novembre 2002, le procureur de la République d'Ankara introduisit une action contre neuf membres de la requérante en demandant la dissolution du syndicat. Le 16 octobre 2003, la 25e chambre du tribunal de grande instance d'Ankara (« le TGI d'Ankara ») rejeta cette demande (E. 2002/907 – K. 2003/984).

6. Entre-temps, le 16 septembre 2002, le ministère de l'Intérieur avait saisi le TGI d'Ankara d'une demande en dissolution de la branche de Gaziantep de la requérante aux motifs que les membres de cette dernière s'étaient réunis à Gaziantep en tant que branche du DİSK (*Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu* : Confédération des syndicats des ouvriers révolutionnaires) et qu'ils avaient constitué un conseil d'administration alors qu'ils n'auraient été ni des travailleurs ni des employeurs et que, d'après les documents figurant dans le dossier, la requérante n'aurait pas été un syndicat fondé sur la loi nº 2821 relative aux syndicats.

7. Après plusieurs procédures au cours desquelles la compétence du TGI d'Ankara fut constatée, la 17e chambre de ce dernier TGI, statua enfin sur le fond de l'affaire le 11 juillet 2006. Se fondant sur la Constitution et les conventions internationales auxquelles la Turquie était partie, elle débouta le ministère de l'Intérieur au motif que la dissolution de la requérante serait contraire au droit de ses membres d'agir collectivement dans un domaine d'intérêt commun.

A l'occasion d'une de ces procédures, le 24 juin 2003, la Cour de cassation avait cassé le jugement de première instance, indiquant que le siège social de la requérante était situé à Ankara, que, même si la requête introductive d'instance mentionnait la branche de Gaziantep, cela ne signifiait pas que la requête était dirigée contre cette branche et que, en tout état de cause, celle-ci n'avait pas la personnalité morale.

8. Le 18 décembre 2006, la Cour de cassation cassa le jugement du 11 juillet 2006. Rappelant les dispositions de la Constitution, de la loi relative aux syndicats et de l'article 11 de la Convention, elle considéra que le droit de fonder un syndicat concernait les travailleurs et non pas les retraités. Se référant à l'article 3 de la loi nº 5253 relative aux associations, elle indiqua que les personnes qui n'étaient plus dans la vie active avaient le droit de fonder des organismes d'entraide telles des fondations ou des associations afin d'œuvrer pour leurs objectifs communs et que, d'après l'article 47 du code civil, les personnes morales de droit privé pouvaient acquérir la personnalité morale conformément à des dispositions spécifiques des lois les concernant. Elle nota par ailleurs que les statuts de la requérante contenaient notamment les termes « négocier les conventions collectives au nom des adhérents » (*üyeler adına toplu sözleşme yapmak*) et qu'ils

établissaient ainsi un parallélisme avec la loi nº 4688 relative aux syndicats de fonctionnaires, alors que, pour la Cour de cassation, cette loi ne s'appliquait qu'aux agents publics. Elle conclut que la requérante n'avait pas le statut de fondation ou d'association ni celui d'un autre organisme de solidarité, et qu'il n'était pas possible que sa personnalité morale perdurât dans le cadre de la loi nº 4688 relative aux syndicats de fonctionnaires. Elle ajouta que rien n'empêchait les membres de la requérante de constituer une association ou une fondation.

9. Le 10 mai 2007, la Cour de cassation rejeta le recours en rectification de l'arrêt.

10. Le 9 octobre 2007, le TGI d'Ankara, statuant sur renvoi, se conforma à l'arrêt de la Cour de cassation. Il considéra que, ses membres n'étant pas des travailleurs, la requérante ne pouvait pas porter le nom de syndicat. Il ajouta que les intéressés pouvaient cependant constituer une association ou une fondation et poursuivre leurs activités en adoptant une autre dénomination. À la lumière de ces considérations, il prononça la suspension des activités de la requérante et la dissolution de celle-ci.

11. Le 28 janvier 2008, la Cour de cassation confirma ce jugement et, le 5 mai 2008, elle rejeta le recours en rectification de l'arrêt.

12. Il ressort des décisions internes versées au dossier devant la Cour que, à aucun moment de la procédure, la requérante et le ministère de l'Intérieur ne semblent avoir fait référence au jugement du TGI de Kadıköy du 19 décembre 1998 ni à celui du TGI d'Ankara du 16 octobre 2003.

B. Le droit interne pertinent

13. Les dispositions de la loi nº 4688 relative aux syndicats de fonctionnaires sont décrites dans l'arrêt *Demir et Baykara c. Turquie* ([GC], nº 34503/97, § 36, CEDH 2008).

14. Le droit interne pertinent en l'espèce relatif au statut des syndicats est en grande partie décrit dans les décisions *Tür Köy Sen et Şevki Konur c. Turquie* ((déc.), nº 45504/04, 13 octobre 2009) et *Hayvan Yetiştiricileri Sendikası c. Turquie* ((déc.), nº 27798/08, 11 janvier 2011).

15. L'article 51 de la Constitution, tel que modifié par la loi nº 4709 du 3 octobre 2001, se lit comme suit en ses parties pertinentes en l'espèce :

> « Les travailleurs et les employeurs ont le droit de fonder, sans autorisation préalable, des syndicats et des unions syndicales dont le but est de sauvegarder et de développer les droits et intérêts économiques et sociaux de leurs membres dans le cadre de leurs relations de travail, et ils ont le droit d'y adhérer et de s'en retirer librement. Nul ne peut être contraint de devenir membre d'un syndicat ou de quitter un syndicat. (...) »

16. L'article 1er de la loi nº 2821 du 5 mai 1983 relative aux syndicats, dans sa version en vigueur à l'époque des faits, visait à réglementer la création, l'organisation, l'activité et le contrôle des syndicats et des

confédérations formés par des travailleurs et par des employeurs, dans le cadre de leurs relations de travail, pour la protection et la promotion de leurs droits et intérêts économiques et sociaux.

17. L'article 2 de cette loi définit le « travailleur » comme une personne employée sur la base d'un contrat de travail et l'« employeur » comme une personne physique ou morale employant des travailleurs.

Le même article définit le terme « syndicat » comme une organisation disposant de la personnalité morale, créée par des travailleurs ou par des employeurs, dans le cadre de leurs relations de travail, pour défendre et promouvoir leurs droits et intérêts économiques et sociaux.

18. D'après l'article 3 de la loi n° 5253 relative aux associations, entrée en vigueur le 23 novembre 2004, toute personne physique ou morale ayant la capacité d'agir a le droit de fonder une association sans autorisation préalable.

19. Selon l'article 37 du code civil adopté le 22 novembre 2001, les groupements de personnes organisées dans le but d'exister en tant qu'entité autonome acquièrent la personnalité morale conformément à des dispositions spécifiques les concernant.

20. D'après l'article 445/10 de la loi n° 1086 relative à la procédure civile, dans sa version en vigueur à l'époque des faits, il était possible de demander la rectification d'un jugement lorsque deux jugements contradictoires ayant le même objet et la même cause avaient été rendus entre les mêmes parties.

GRIEFS

21. Invoquant les articles 6, 7, 11 et 14 de la Convention, la requérante allègue que la décision de suspension d'activité et de dissolution prise à son égard par les juridictions internes a porté atteinte à son droit à la liberté d'association et à son droit de fonder un syndicat. Elle reproche aux tribunaux internes d'avoir pris une telle décision alors qu'ils en auraient décidé autrement dans deux décisions antérieures devenues définitives, ce qui, selon elle, a porté atteinte au principe de l'autorité de la chose jugée.

EN DROIT

A. Sur le grief relatif à la sécurité juridique

22. La requérante indique que, le 19 décembre 1998, le TGI de Kadıköy a débouté le ministère de l'Intérieur de sa demande tendant à l'interdiction

de ses activités. Elle ajoute que, le 16 octobre 2003, le TGI d'Ankara a également rejeté la demande formée le 15 novembre 2002 par le procureur de la République. Elle soutient que le ministère de l'Intérieur a formulé une nouvelle demande de dissolution tout en sachant que la requérante avait bénéficié d'un jugement rendu en sa faveur. Aussi estime-t-elle que le jugement du 9 octobre 2007 du TGI d'Ankara a porté atteinte au principe de la sécurité juridique.

23. Le Gouvernement soutient que le jugement du 19 décembre 1998 du TGI de Kadiköy n'a aucun lien avec le jugement du TGI d'Ankara du 9 octobre 2007 et que, en tout état de cause, le jugement du TGI de Kadıköy ne figure pas dans les archives.

En ce qui concerne le jugement de la 25e chambre du TGI d'Ankara du 16 octobre 2003, le Gouvernement indique que l'objet et la cause de ce jugement diffèrent de ceux du jugement du TGI d'Ankara du 9 octobre 2007. Il expose que dans la procédure ayant conduit à ce dernier jugement, le ministère de l'Intérieur avait dans un premier temps dirigé la demande de dissolution contre la branche de Gaziantep de la requérante, que c'est après l'arrêt de la Cour de cassation du 24 juin 2003 que le TGI d'Ankara a dirigé l'action contre la requérante elle-même et qu'il a débouté le ministère de l'Intérieur de sa demande. Il ajoute que, statuant sur renvoi, le TGI d'Ankara, par un jugement du 9 octobre 2007, a décidé de dissoudre la requérante sur le fondement des dispositions de la Constitution, de la loi relative aux syndicats et des conventions internationales, en précisant qu'un syndicat devait être fondé dans le cadre des relations entre employés et employeurs.

24. La Cour renvoie aux principes généraux applicables en matière de sécurité des rapports juridiques qu'elle a posés dans les arrêts *Brumărescu c. Roumanie* ([GC], no 28342/95, § 61, CEDH 1999-VII) et *Driza c. Albanie* (no 33771/02, §§ 63 et 64, CEDH 2007-V (extraits)).

25. En l'espèce, la Cour constate que, à supposer même que les jugements en question portent sur le même objet et la même cause et concernent les mêmes parties, la requérante soulève pour la première fois ce grief devant elle. Il ressort de son examen des documents versés au dossier que la requérante ne semble pas avoir fait référence aux deux jugements antérieurs (paragraphes 4 et 5) pendant la procédure devant les juridictions internes. La Cour note par ailleurs que la requérante avait la possibilité de demander la rectification du jugement dans la cadre de l'article 445/10 de la loi no 1086 relative à la procédure civile (paragraphe 20 ci-dessus) si elle était d'avis que les jugements en question étaient contradictoires. Toutefois, elle n'a introduit aucun recours à ce sujet.

26. Partant, la Cour conclut que ce grief doit être rejeté pour non-épuisement des voies de recours internes, en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

B. Sur le grief relatif à la liberté syndicale

27. Invoquant les articles 7, 11 et 14 de la Convention, la requérante soutient que, si les dispositions constitutionnelles et législatives internes ne reconnaissent pas expressément le droit de s'organiser sous la forme d'un syndicat, elles ne l'interdisent pas non plus. Elle argue que le statut de syndicat lui permet de défendre les intérêts de ses adhérents, lesquels sont, selon elle, dépourvus des moyens financiers suffisants pour mener seuls leurs démarches face aux autorités.

28. Citant, entre autres, les décisions que la Cour a rendues dans les affaires précitées *Hayvan Yetiştiricileri Sendikası* et *Tür Köy Sen et Şevki Konur*, le Gouvernement demande à la Cour de déclarer la requête irrecevable.

29. Rappelant qu'elle est maîtresse de la qualification juridique des faits de la cause, la Cour juge approprié d'examiner ce grief sous le seul angle de l'article 11 de la Convention.

30. À l'instar des observations qu'elle a formulées dans les décisions précitées, elle considère que la dissolution de la requérante s'analyse en une ingérence dans le droit à la liberté d'association de l'intéressée, que ladite ingérence était prévue par la loi, qu'elle poursuivait le but légitime de la défense de l'ordre, et qu'elle était 'nécessaire dans une société démocratique'.

31. À ce sujet, elle relève que la loi interne relative aux syndicats définit le syndicat comme une organisation disposant de la personnalité morale et créée par des travailleurs ou par des employeurs. Les juridictions internes ont ainsi considéré que seuls les groupements fondés dans le respect des exigences de la loi relative aux syndicats pouvaient utiliser pareille appellation et que, n'étant ni des employés ni des travailleurs indépendants ni des employeurs, les fondateurs de l'organisation requérante n'étaient pas autorisés à faire usage de cette dénomination.

32. La Cour accepte que certaines formalités et conditions puissent, comme dans la présente espèce, être requises par les autorités pour la fondation d'une association ou d'un syndicat. Autrement dit, et même si ces exigences doivent rester proportionnées au but poursuivi pour être en accord avec l'article 11 de la Convention, elle considère que le fait que le droit interne prévoit un certain nombre d'exigences de forme et de fond que tout groupement doit respecter pour sa fondation et pour la poursuite de son activité ne constitue pas un problème en soi.

La Cour note que, dans les circonstances de la cause, la restriction imposée par les autorités à la requérante avait essentiellement trait à la dénomination de syndicat et non à la capacité de ses adhérents à agir collectivement dans un domaine d'intérêt commun.

33. À cet égard, elle observe que les juridictions nationales ont pris soin de préciser que rien n'empêchait les membres de la requérante de constituer

une association ou une fondation fondée sur la loi relative aux associations. Pour la Cour, la dénomination de syndicat n'est pas en tant que telle indispensable à l'exercice effectif de la liberté d'association. En conséquence, étant donné que les fondateurs de l'organisation requérante pouvaient poursuivre leur activité en adoptant une autre dénomination et en se basant sur une autre loi, la Cour estime que l'ingérence litigieuse ne saurait être considérée comme disproportionnée au but poursuivi au sens de l'article 11 de la Convention.

34. La Cour conclut que ce grief est manifestement mal fondé et qu'il doit être rejeté, en application de l'article 35 §§ 3 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 17 mai 2018.

Hasan Bakırcı	Paul Lemmens
Greffier adjoint	Président