



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

PREMIÈRE SECTION

**AFFAIRE BOUDAÏEVA ET AUTRES c. RUSSIE**

*(Requêtes n<sup>os</sup> 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 et 15343/02)*

ARRÊT  
[Extraits]

STRASBOURG

20 mars 2008

**DÉFINITIF**

*29/09/2008*



**En l'affaire Boudaïeva et autres c. Russie,**

La Cour européenne des droits de l'homme (première section), siégeant en une chambre composée de :

Christos Rozakis, *président*,

Nina Vajić,

Anatoly Kovler,

Elisabeth Steiner,

Khanlar Hajiyeu,

Giorgio Malinverni,

George Nicolaou, *juges*,

et de Søren Nielsen, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 28 février 2008,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

**PROCÉDURE**

1. A l'origine de l'affaire, se trouvent cinq requêtes (n<sup>os</sup> 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 et 15343/02) dirigées contre la Fédération de Russie et dont six ressortissants de cet Etat, M<sup>mes</sup> Khalimat Khousseïevna Boudaïeva et Fatima Khousseïnovna Atmourzaïeva, M<sup>me</sup> Raïa Melïevna Choguenova, M<sup>me</sup> Nina Nikolaïevna Khakhlova, ainsi que M. Andreï Alexandrovitch Chichkin et M<sup>me</sup> Irina Ilinitchina Chichkina (« les requérants ») ont saisi la Cour, le 15 mars 2002 pour les deux premières requérantes, les 10 avril 2002 et 18 février 2002 pour la troisième et la quatrième et le 9 mars 2002 pour les cinquième et sixième requérants, en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Les requérants, qui se sont vu accorder l'assistance judiciaire, sont représentés par M<sup>e</sup> Dzagachtov, avocat à Naltchik, M<sup>e</sup> Manov, avocat à Moscou, et M<sup>e</sup> Serdioukov, avocat à Piatigorsk. Le gouvernement russe (« le Gouvernement »), représenté à l'origine par M. P. Laptev, ancien représentant de la Fédération de Russie auprès de la Cour, l'est désormais par M<sup>me</sup> V. Milintchouk, représentante de la Fédération de Russie auprès de la Cour.

3. Invoquant les articles 2, 8 et 13 de la Convention et l'article 1 du Protocole n<sup>o</sup> 1, les requérants allèguent que les autorités nationales sont responsables du décès de M. Boudaïev, de la mise en danger de leur propre vie et de la destruction de leurs biens du fait que lesdites autorités n'ont pas atténué les conséquences d'une coulée de boue survenue entre les 18 et 25 juillet 2000 et qu'ils n'ont pas disposé d'un recours interne effectif pour faire valoir leurs griefs.

4. La chambre a décidé de joindre les requêtes (article 42 § 1 du règlement).

5. Par une décision du 5 avril 2007, la Cour a déclaré les requêtes recevables.

6. Tant les requérants que le Gouvernement ont déposé des observations écrites (article 59 § 1 du règlement).

## EN FAIT

### I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

7. La première requête (n° 15339/02) concerne M<sup>me</sup> Khalimat Khousséïevna Boudaïeva, née en 1961 et résidant à Tyrnyauz, dans le district d'Elbrouz de la République de Karbadino-Balkarie (RKB), Russie (« la première requérante »).

8. La deuxième requête (n° 21166/02) concerne M<sup>me</sup> Fatima Khousséïnovna Atmourzaïeva, née en 1963 et résidant à Tyrnyauz (« la deuxième requérante »).

9. La troisième requête (n° 20058/02) concerne M<sup>me</sup> Raïa Meliévna Choguenova, née en 1953 et résidant à Naltchik (RKB) (« la troisième requérante »).

10. La quatrième requête (n° 11673/02) concerne M<sup>me</sup> Nina Nikolaïevna Khakhlova, née en 1955 et résidant à Tyrnyauz (« la quatrième requérante »).

11. La cinquième requête (n° 15343/02) concerne M. Andreï Alexandrovitch Chichkin et M<sup>me</sup> Irina Ilinitchna Chichkina, nés respectivement en 1958 et 1955 et résidant à Tyrnyauz (« le cinquième requérant » et « la sixième requérante »).

12. Les faits de la cause prêtent parfois à controverse entre les parties. Les observations de ces dernières sur les circonstances dans lesquelles une coulée de boue se répandit sur la ville de Tyrnyauz en 2000 sont reprises au point A ci-après. Les conséquences de ces événements pour les différents requérants sont décrites au point B. On trouve au point C (non traduit en français) une description des documents que les requérants ont soumis à la Cour.

## **A. Les circonstances dans lesquelles s'est produite la coulée de boue**

### *1. Rappel historique*

13. La ville de Tyrnyauz se trouve dans la zone montagneuse proche du Mont Elbrouz, dans le Caucase central. Sa population est de quelque 25 000 habitants. Le plan global d'urbanisme a été conçu dans les années 1950 dans le cadre d'un vaste projet d'aménagement industriel. Deux affluents de la rivière Baksan, le Guerhojan-sou et le Kamyk-sou, qui traversent la ville, sont connus pour leur propension à causer des coulées de boue.

14. La première coulée de boue documentée dans la vallée du Guerhojan-sou remonte à 1937. Par la suite, on a enregistré ce phénomène presque chaque année ; parfois, les coulées de boue se sont abattues sur la ville et ont provoqué des dommages. Avant 2000, les plus fortes coulées de boue ont été celles du 1<sup>er</sup> août 1960, du 11 août 1977 et du 20 août 1999. D'après le Gouvernement, les coulées de boue qui se sont produites entre les 18 et 25 juillet 2000 ont été les plus importantes et les plus dévastatrices que l'on ait connues.

15. Les habitants et les autorités de Tyrnyauz sont en général avertis du danger et sont habitués au phénomène des coulées de boue qui survient normalement au cours de l'été et au début de l'automne.

16. C'est dans les années 1950 que furent lancées les premières recherches visant à la mise au point d'un système de protection de la ville de Tyrnyauz contre les coulées de boue et, en 1959, plusieurs propositions avaient déjà été faites. Le système choisi par les autorités à la suite d'une étude de faisabilité comparative prévoyait la construction d'un collecteur à filtre de rétention des boues. Les travaux de construction commencèrent mais furent interrompus en 1960 à la suite d'une coulée de boue d'une force exceptionnelle et le projet dut être revu et développé en conséquence. La construction du collecteur fut achevée en 1965. Le système fonctionna bien pendant trente-cinq ans et il semble avoir offert une protection suffisante contre les coulées de boue. En 1977, on procéda à une révision technique à la suite d'une coulée de boue particulièrement forte qui endommagea sérieusement certaines parties du collecteur et il fut estimé nécessaire d'effectuer des travaux de remise en état. Ces derniers furent achevés en 1982.

17. Par ailleurs, au début de 1999, les autorités locales mirent en service une digue de retenue des boues dans la gorge de la rivière Guerhojan-sou, en amont du collecteur de rétention des boues. Cette digue devait améliorer la protection de Tyrnyauz contre les coulées de boues et de débris. L'ouvrage mesurait 160 m x 38 m x 40 m et sa construction avait requis 6 000 m<sup>3</sup> de béton armé et 2 000 tonnes de structures métalliques.

## *2. L'état de la digue pendant l'été 2000*

18. Le 20 août 1999, une coulée de boue et de débris s'abattit contre la digue, lui causant des dommages importants.

19. Le 30 août 1999, le directeur de l'Institut de la montagne, organisme public chargé notamment de la surveillance des risques naturels dans les zones de haute montagne, demanda une enquête indépendante sur les dommages que la coulée de boue avait causés à la digue. Il fit un certain nombre de recommandations au ministre de la RKB compétent pour l'organisation des secours aux sinistrés au sujet de la composition de la commission étatique chargée de cette enquête.

20. Le même jour, il envoya également au président de la RKB une lettre dans laquelle il réclamait la mise en œuvre de toute urgence de travaux de nettoyage et de réparation de la digue ainsi que l'installation d'un système d'alerte précoce permettant de donner l'alarme en cas de coulée de boue (voir le texte complet de la lettre au point C, « Documents soumis par les requérants » (disponible uniquement en anglais)).

21. Le 17 janvier 2000, le directeur en exercice de l'Institut de la montagne envoya une lettre au premier ministre de la RKB pour l'avertir du risque accru de coulées de boue pour la saison à venir. Il expliquait que la digue était sérieusement endommagée et qu'à ce stade, sa reconstruction semblait exclue ; dès lors, selon lui, la seule solution pour éviter qu'il n'y eût des victimes, des morts et des blessés et limiter les dommages consistait à mettre en place des postes d'observation permettant d'avertir la population en cas de coulée de boue et il demandait donc un mandat et un soutien financier à cette fin (voir le texte complet de la lettre au point C (disponible uniquement en anglais)).

22. Le 7 mars 2000, le chef de l'administration du district d'Elbrouz adressa au premier ministre de la RKB une lettre dans laquelle il faisait état de l'imminence d'une coulée de boue de grande ampleur et sollicitait une aide financière afin de procéder à certains travaux urgents sur la digue. A l'appui de sa demande, il parlait de victimes et de « pertes record » (voir le texte complet de la lettre au point C, « Documents soumis par les requérants » (disponible uniquement en anglais)).

23. Le 7 juillet 2000, le directeur adjoint et le chef de la recherche de l'Institut de la montagne assistèrent à une réunion au ministère de l'Organisation des secours aux sinistrés de la RKB. A cette occasion, ils renouvelèrent leur avertissement quant au risque de coulées de boue à cette époque de l'année et demandèrent la mise en place de points d'observation dans les parties supérieures de la rivière Guerhojan-sou pour permettre une surveillance permanente du cours d'eau et une alerte rapide en cas de coulée de boue.

24. Le 10 juillet 2000, le directeur adjoint de l'Institut de la montagne rapporta au directeur qu'il avait averti le ministre de l'Organisation des secours aux sinistrés de l'arrivée imminente d'une coulée de boue et

demandé la mise en place de postes d'observation vingt-quatre heures sur vingt-quatre.

25. Il semble qu'aucune de ces mesures n'ait été mise en œuvre.

### *3. Les coulées de boue des 18-25 juillet 2000*

26. Le 18 juillet 2000, vers 23 heures, une coulée de boue et de débris s'abattit sur la ville de Tyrnyauz et inonda certains quartiers d'habitation.

27. D'après le Gouvernement, cette première coulée ne fit pas de victimes. Les requérants allèguent cependant qu'il y a eu au moins un mort. La deuxième requérante affirme en particulier avoir été témoin de la mort de sa voisine, M<sup>me</sup> B., née en 1934, restée bloquée dans les débris et noyée dans le flot de boue avant d'avoir pu être secourue. Elle soutient également avoir vu une voiture Jigouli, avec quatre hommes à son bord, emportée par la coulée de boue.

28. Selon le Gouvernement, après la première coulée de boue du 18 juillet 2000, les autorités ordonnèrent l'évacuation d'urgence des habitants de Tyrnyauz. La police et des responsables locaux se rendirent auprès des habitants pour les informer de la coulée de boue et aider à évacuer les personnes âgées ou handicapées. De plus, des véhicules de police équipés de haut-parleurs sillonnèrent la ville pour appeler les habitants à évacuer leurs maisons en raison de la coulée de boue.

29. Le Gouvernement n'indique pas avec précision quand ces mesures ont été prises exactement. Les requérants admettent que l'alerte a été donnée par des haut-parleurs mais après que la coulée de boue eut déjà frappé et non avant. Ils affirment également ne pas avoir été au courant de l'ordre d'évacuation et doutent même qu'il ait jamais été donné. Ils allèguent aussi l'absence de forces de secours ou de toute autre aide organisée sur les lieux de la catastrophe qui furent le théâtre de scènes de désordre et de panique.

30. Dans la matinée du 19 juillet 2000, le niveau des boues baissa et les habitants retournèrent chez eux. Le Gouvernement soutient qu'ils n'ont ainsi pas respecté l'ordre d'évacuation alors que les habitants prétendent avoir ignoré que l'alerte sur la coulée de boue durait encore, soulignant à ce propos l'absence de barrières ou d'avertissements propres à dissuader les gens de regagner leur domicile. Les requérants ne virent pas de policiers ou de secouristes aux abords de leur logement mais remarquèrent au contraire que tous leurs voisins étaient chez eux et que les enfants jouaient dehors. L'eau, le gaz et l'électricité avaient été rétablis après avoir été coupés durant la nuit.

31. Le même jour, à 13 heures, une seconde coulée de boue, beaucoup plus puissante que la première, frappa la digue et la détruisit. La boue et les débris dévalèrent vers la ville, balayant les restes de la digue devant eux. Au n° 17 de la rue Otarova, la coulée de boue détruisit une partie d'un immeuble de neuf étages dans lequel on dénombra officiellement quatre victimes. Plusieurs autres bâtiments furent endommagés. La coulée de boue

provoqua également la crue de la rivière et l'inondation des quartiers d'habitation de la rive droite.

32. Jusqu'au 25 juillet 2000, la ville fut frappée par une succession de coulées de boue.

33. Officiellement, huit personnes trouvèrent la mort mais, selon les requérants, dix-neuf autres furent portées disparues.

34. Selon le Gouvernement, le parquet du district d'Elbrouz décida, le 3 août 2000, de ne pas mener d'enquête judiciaire sur l'accident. Les requérants affirment ne pas avoir été informés de cette décision. La Cour n'en a pas reçu copie.

35. Le 12 août 2000, le gouvernement de la RKB adopta une directive fixant les conditions d'indemnisation des victimes de la coulée de boue pour la perte de leur logement. Ce texte posait les principes généraux commandant l'attribution d'un nouveau logement et précisait les règles de calcul des indemnités à allouer aux personnes désireuses de s'installer en dehors de Tyrnyauz. La perte d'un appartement d'une pièce, de deux pièces ou de trois pièces donnait lieu au paiement d'une somme de respectivement 15 000 roubles (RUB), 20 000 RUB ou de 45 000 RUB au maximum. Les victimes avaient également la possibilité de choisir des bons de logement offrant un gîte gratuit de 18 m<sup>2</sup> par personne aux familles de plus d'une personne et de 33 m<sup>2</sup> aux personnes seules.

36. Le 20 décembre 2000, le service des secours aux sinistrés du district d'Elbrouz publia une déclaration écrite, apparemment en liaison avec les actions engagées par les victimes, dans laquelle il affirmait n'avoir reçu d'alerte avant la coulée de boue de 2000 ni du ministère de l'Organisation des secours aux sinistrés de la RKB ni d'une autre autorité.

37. Le même jour, les autorités du district d'Elbrouz publièrent également une déclaration écrite signalant n'avoir jamais été averties de la survenance de coulées de boue au cours des deux dernières années.

38. Le 14 février 2001, à la suite, semble-t-il, d'une enquête des autorités du district, le service des finances du district d'Elbrouz indiqua qu'il n'y avait pas eu inscription au budget du district de crédits destinés aux travaux de réparation rendus nécessaires par la coulée de boue de 1999.

## **B. La situation des différents requérants**

### *1. La première requérante*

39. Lors des événements de juillet 2000, la première requérante, son mari et leurs deux fils nés en 1987 et 1997 résidaient à Tyrnyauz, 17 rue Otarova, au septième étage dans un appartement de 72 m<sup>2</sup> dont ils étaient propriétaires.

40. Le 18 juillet 2000, toute la famille dormait lorsque se produisit la coulée de boue. Selon la première requérante, ce fut un véritable choc car

aucune alerte n'avait été donnée. La famille était parvenue de justesse à s'enfuir et avait passé la nuit dans les montagnes.

41. Vers midi, le lendemain (19 juillet 2000), la famille avait regagné son domicile. Selon la première requérante, tout semblait terminé et l'absence d'alerte ou de barrières avait permis de penser qu'il n'était pas dangereux de rentrer. Épuisés par les événements de la nuit précédente, tous s'étaient immédiatement mis au lit. Peu après toutefois, la première requérante avait été réveillée par M<sup>me</sup> K., une amie de sa sœur (voir le témoignage de M<sup>me</sup> K. au point C (disponible uniquement en anglais)), et dans les minutes qui avaient suivi, toutes deux avaient senti les murs trembler et entendu un grondement sourd, un bruit de bris de verre, des cris et des gens qui couraient.

42. La première requérante et son fils aîné avaient juste eu le temps de s'enfuir.

43. Son fils cadet avait été secouru par M<sup>me</sup> K. qui l'avait arraché aux ruines mais il avait subi de graves lésions (contusions au niveau de la colonne vertébrale et du cerveau, érosion cornéenne, nombreuses plaies à vif, écorchures et bleus).

44. L'époux de la première requérante, M. Vladimir Khalimovitch Boudaïev, âgé de quarante-sept ans, était resté sur les lieux pour aider ses beaux-parents et il avait été tué lors de l'effondrement de l'immeuble touché par la coulée de boue. Les parents de la première requérante furent sauvés.

45. L'appartement et tous les biens de la première requérante furent inondés et détruits par la coulée de boue.

46. Le 3 août 2000, le parquet du district d'Elbrouz renonça à lancer une enquête judiciaire sur le décès de l'époux de la première requérante. Il conclut que c'était l'effondrement de l'immeuble qui était à l'origine de ce décès qui, dès lors, était accidentel et non imputable à un acte criminel.

47. Par application de la directive du gouvernement de la RKB du 12 août 2000, la requérante reçut, le 4 juin 2001, un bon lui donnant droit à un logement gratuit de 54 m<sup>2</sup> pour la dédommager de la perte de son appartement. Il semble que la taille du logement avait été réduite au prorata de la part de son époux décédé mais, finalement, après de nombreuses plaintes, elle obtint un autre appartement de 40 m<sup>2</sup> à Naltchik. Elle eut droit à une somme de 13 200 RUB du fonds d'urgence à titre d'indemnisation pour la perte de ses biens ainsi qu'une allocation supplémentaire de 2 337 RUB.

48. A une date non précisée, la première requérante intenta une action en réparation contre le gouvernement de la RKB, le ministre de l'Organisation des secours aux sinistrés de la RKB et les autorités du district d'Elbrouz. Elle réclamait 259 200 RUB pour la perte de ses biens meubles et immeubles et 5 000 000 RUB au titre du préjudice moral pour le décès de son époux et les souffrances psychiques et physiques qu'elle et ses enfants avaient endurées en raison de la catastrophe. Elle reprochait aux autorités

d'avoir convaincu la population locale de l'absence de risque de coulée de boue. Elle les accusait également de négligence pour ne pas avoir pris de mesures de nature à atténuer le dommage, telles que la mise en place d'un système d'alerte précoce ou l'élimination des débris qui obstruaient la digue et le chenal de la rivière depuis la coulée de boue de 1999. A l'appui de ses demandes, la requérante produisit les documents énoncés au point C-2 (« Lettres et documents officiels antérieurs à la coulée de boue de l'an 2000 » (disponible uniquement en anglais)) ainsi que d'autres preuves.

49. Le 9 octobre 2001, le tribunal de district de Baksan examina l'affaire et estima que les autorités avaient pris toutes les mesures raisonnables pour atténuer le risque d'une coulée de boue. Il releva que la capacité de retenue de la digue était calculée pour un débit de 500 m<sup>3</sup> par seconde alors qu'en réalité, le débit avait atteint 2 000 m<sup>3</sup> par seconde et conclut qu'il était impossible de prévoir ou d'arrêter une coulée de boue d'une intensité si exceptionnelle. Le tribunal jugea également que les médias avaient informé la population du risque d'éventuelles coulées de boue et tint compte de ce qu'après la survenance de celles-ci, les autorités avaient effectué des travaux de réparation, sur un pipeline d'eau notamment, et avaient offert à la requérante une aide prenant la forme d'un logement et d'une indemnisation.

50. Le tribunal conclut qu'on ne pouvait retenir de faute des autorités à l'origine des dommages subis par la requérante et estima que l'action en réparation de cette dernière au titre du préjudice matériel et du préjudice moral était dépourvue de fondement.

51. Le 20 novembre 2001, la Cour suprême de la RKB confirma le jugement du 9 octobre 2001.

52. Selon la première requérante, ses conditions de vie sont devenues très difficiles depuis la catastrophe. Elle se plaint de la très nette détérioration de son état de santé et de celui de ses enfants qu'ont provoquée les blessures, la tension et le malheur qu'ils ont endurés. Son plus jeune fils souffre de graves troubles post-traumatiques tels qu'énurésie et dégradation progressive de la vue. Ses deux fils doivent régulièrement suivre un traitement neurologique en raison des lésions et du choc qu'ils ont subis. Elle a dû revendre sans tarder l'appartement acheté avec le bon qu'elle avait reçu afin de couvrir les dépenses courantes et les frais médicaux. Quant à l'appartement de Naltchik, il est dans un état déplorable (il n'avait pas été refait depuis sa construction en 1952) et elle n'a pas les moyens nécessaires pour se lancer dans des travaux le rendant habitable.

(...)

## II. LE DROIT NATIONAL PERTINENT

### A. Responsabilité de l'Etat en matière de secours d'urgence

101. L'article 6 de la loi fédérale du 21 décembre 1994 n° 68-FZ « relative à la protection des civils et des territoires en cas de catastrophe naturelle ou industrielle » fait obligation aux autorités fédérales, régionales et locales d'informer sans délai et avec précision la population, via les médias et autres sources d'information, de la survenance de toute situation d'urgence et des mesures prises en vue de protéger les habitants ainsi que des prévisions de catastrophes et des moyens mis en œuvre pour y faire face. Le même article pose le principe de la responsabilité de l'Etat en cas de manquement à cette obligation de publicité.

102. L'article 7 de la loi fait de la prévention des situations d'urgence et de l'atténuation des pertes ou dommages dans toute la mesure du possible un des principes fondamentaux des secours d'urgence et exige la mise en œuvre de toutes les mesures préventives suffisamment à l'avance.

### B. Responsabilité civile de l'Etat

103. L'article 1064 § 1 du code civil de la Fédération de Russie dispose que tout dommage causé à la personne ou aux biens d'un individu doit être réparé intégralement par son auteur. Aux termes de l'article 1069, toute autorité ou tout fonctionnaire répond des dommages causés à autrui par ses actes illégaux ou par ses omissions. L'indemnisation desdits dommages est à la charge du budget régional ou fédéral.

104. Les articles 151 et 1099-1101 du code civil règlent la réparation du préjudice moral. L'article 1099 dispose en particulier que cette réparation est indépendante de celle du préjudice matériel.

## EN DROIT

### I. SUR L'EXCEPTION PRÉLIMINAIRE DU GOUVERNEMENT

#### A. Observations des parties

105. Le Gouvernement soutient que le grief portant sur la violation alléguée du droit à la vie garanti par l'article 2 de la Convention devrait être déclaré irrecevable pour défaut d'épuisement des voies de recours internes.

Selon lui, les requérants auraient dû attaquer les différentes décisions de refus d'ouverture d'une enquête judiciaire sur la catastrophe. Dans l'affaire de la première requérante, il s'agit de la décision du parquet du district d'Elbrouz, en date du 3 août 2000, qui concerne tout particulièrement le décès de son époux et conclut que ledit décès n'appelle pas le lancement d'une telle procédure. Pour ce qui est des autres requérants, le Gouvernement renvoie à la décision générale que ce parquet aurait prise à la même date et dans laquelle il niait la nécessité d'une enquête sur la catastrophe des 18-25 juillet 2000. Par ailleurs, les requérants n'ont pas invoqué la violation de leur droit à la vie dans leur action en réparation.

106. Les requérants contestent l'exception préliminaire du Gouvernement. Ils soulignent que les événements en cause étaient d'une gravité de nature à imposer aux autorités de mener une enquête sans attendre d'être saisies à cette fin par les victimes ou leurs héritiers. Ils affirment également que les conditions d'adoption et de notification des décisions de refus de déclenchement des poursuites n'ont pas permis aux victimes d'attaquer lesdites décisions.

107. La première requérante soutient, en particulier, que la décision a été notifiée à sa sœur car elle-même n'allait pas bien du tout et s'occupait de son fils qui se trouvait en soins intensifs. Elle affirme que la décision ne mentionnait pas les conditions dans lesquelles on pouvait la contester et que la perte de son époux et la destruction de son domicile ne lui avaient pas permis de recueillir et de financer des conseils juridiques. Elle ajoute qu'il était évident que le parquet n'entendait pas examiner l'affaire plus avant et que toute tentative d'attaquer sa décision aurait été vouée à l'échec. Dès lors, elle avait estimé que la voie civile constituerait, pour elle, la meilleure façon d'obtenir réparation.

108. Quant à la décision de ne pas engager de poursuites pénales sur la catastrophe en général, tous les requérants, y compris donc la première requérante, déclarent avoir tout ignoré de son existence, raison pour laquelle ils n'avaient pas été en mesure de la contester devant les autorités compétentes.

## **B. Appréciation de la Cour**

### *1. En ce qui concerne la première requérante*

109. Le Gouvernement soutient que la première requérante n'a pas intenté de recours dans les conditions prévues par le code de procédure pénale contre le refus du procureur de ne pas enquêter sur les circonstances du décès de son époux. Certes, le Gouvernement reconnaît que l'Etat était tenu d'enquêter d'office sur le décès mais il affirme que la requérante n'a pas attaqué le manquement des autorités à cet égard alors qu'en cas de succès, ce recours lui aurait offert les avantages d'une enquête judiciaire

pour élucider les faits. La requérante avait toutefois préféré suivre une autre voie et agir au civil.

110. La Cour relève en premier lieu que, lorsque le requérant a le choix entre différents recours possibles et que leur effectivité comparée ne s'impose pas d'elle-même, elle a tendance à interpréter l'exigence de l'épuisement des voies de recours internes en faveur du requérant (voir parmi d'autres exemples, *Khachiev et Akaïeva c. Russie*, n<sup>os</sup> 57942/00 et 57945/00, §§ 115-124 et 156-166, 24 février 2005 ; *Manoussakis et autres c. Grèce*, 26 septembre 1996, § 33, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV ; *Aquilina c. Malte* [GC], n<sup>o</sup> 25642/94, § 39, CEDH 1999-III).

111. Par ailleurs, dans le contexte particulier de la détermination de la responsabilité de l'Etat pour les dommages causés par une catastrophe, la Cour a déjà conclu qu'obtenir gain de cause dans le cadre d'une procédure administrative suffisait à priver le requérant de sa qualité de victime (*Murillo Saldias et autres c. Espagne* (déc.), n<sup>o</sup> 76973/01, 28 novembre 2006).

112. La Cour fait observer ensuite qu'au vu de l'ampleur des événements à l'origine des griefs en l'espèce, porter l'affaire à la connaissance des autorités ne reposait pas sur la diligence de la requérante. De plus, l'avantage de l'ouverture d'une procédure pénale par la requérante ne s'imposait pas de lui-même dans la mesure où la juridiction civile avait compétence pour engager la responsabilité d'une autorité administrative particulière et que cette responsabilité institutionnelle aurait pu fonder l'indemnisation des victimes. Ce point est essentiel dans la mesure où des catastrophes du genre de celle en l'espèce résultent en général de la combinaison de négligences de plusieurs agents publics dont la responsabilité individuelle n'atteint pas nécessairement le niveau requis pour une condamnation pénale. Cette circonstance ainsi que le niveau moins exigeant des preuves dans la procédure civile amènent la Cour à estimer qu'il n'était pas déraisonnable, de la part de la première requérante, de chercher à obtenir un redressement de ses griefs au moyen d'une action civile.

113. La Cour considère donc que la requérante a satisfait à l'exigence de l'épuisement des voies de recours internes en se limitant, comme elle l'a fait, à intenter une action civile.

## 2. En ce qui concerne les autres requérants

114. Le Gouvernement estime que les requérants n'ont pas épuisé les voies de recours internes en ce qui concerne leurs griefs au titre de l'article 2 car, d'une part, ils n'ont pas attaqué la décision de refus d'ouverture d'une enquête judiciaire sur la catastrophe naturelle et, de l'autre, ils n'ont pas invoqué leur droit à la vie dans le cadre de leur action civile en réparation. S'agissant de la décision de refus d'ouverture de poursuites pénales, les requérants affirment avoir tout ignoré de l'adoption

d'une telle décision. La Cour relève en effet qu'ils n'ont pas été impliqués dans une quelconque procédure à cet égard et qu'on peut se demander en quelle qualité au regard du droit interne, ils auraient pu contester la décision à laquelle se réfère le Gouvernement. Contrairement à la première requérante, ils devaient prouver leur qualité de victime avant d'engager une procédure pénale. S'agissant de leur prétendu manquement à invoquer leur droit à la vie dans le cadre de la procédure civile, la Cour fait observer que leur demande était formulée en des termes qui englobaient l'essence même de ce droit. La Cour considère donc comme également dépourvue de fondement cette partie de l'exception préliminaire du Gouvernement.

115. En conséquence, la Cour rejette l'exception préliminaire du Gouvernement excipant du non-épuisement des voies de recours internes par les requérants.

## II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 2 DE LA CONVENTION

116. Les requérants se plaignent de la non-observation, par les autorités, de leur obligation positive d'adopter des mesures de nature à atténuer le danger pour leur vie causé par les risques naturels. La première requérante allègue que les autorités nationales sont responsables du décès de son époux survenu lors de la coulée de boue de juillet 2000. Avec les autres requérants, elle reproche également aux autorités nationales d'avoir mis leur vie en danger du fait de leur manquement à assumer l'obligation positive de l'Etat et de leur défaillance s'agissant de l'entretien de la digue, de la surveillance de la zone à risques, de l'alerte en cas d'urgence et autres mesures de nature à atténuer le risque et les conséquences de la catastrophe naturelle. Tous se plaignent également de l'absence de réparation, notamment d'indemnisation adéquate pour leur préjudice à la fois matériel et moral. Ils invoquent l'article 2 de la Convention dont les dispositions pertinentes se lisent comme suit :

« 1. Le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi. La mort ne peut être infligée à quiconque intentionnellement, sauf en exécution d'une sentence capitale prononcée par un tribunal au cas où le délit est puni de cette peine par la loi.

(...) »

### A. Observations des parties

#### 1. Le Gouvernement

117. Le Gouvernement rejette toute responsabilité dans la mort et les autres conséquences négatives de la coulée de boue de l'an 2000. Selon lui,

les risques de ce secteur étaient bien connus tant des autorités que de la population mais la coulée de boue des 18-25 juillet 2000 avait été imprévisible en raison de sa force exceptionnelle. Il s'agissait d'un acte de la volonté divine dont on ne pouvait prévoir ni influencer le moment de survenance ou la puissance. A supposer même qu'on eût prévu cet accident, il eût été impossible de prendre des mesures techniques propres à empêcher une catastrophe d'une telle intensité dans un délai si bref. Le Gouvernement affirme qu'après la catastrophe de l'an 2000 a été lancée la construction d'un nouvel ouvrage de protection, d'une plus grande capacité de rétention des boues, qui devait être achevé en 2006. La Cour n'a pas reçu d'information sur l'état actuel de ce nouvel ouvrage.

118. Le Gouvernement soutient que, le 5 janvier 2001, des fonds ont été dégagés pour la reconstruction de la digue endommagée par la coulée de boue de l'an 2000.

119. Pour ce qui est du mécanisme d'alerte de la population locale, le Gouvernement affirme que la région était dotée d'un système opérationnel de contrôle météorologique global. C'est ainsi en particulier que, chaque année, à la période de danger de coulées de boue, l'Institut de la montagne mettait en place un système de surveillance spécial assuré par ses chercheurs. En cas de risque de coulée de boue, un ordre d'évacuation de la population devait être donné. En 2000, c'est la division pour la RKB du système national intégré de prévention des catastrophes et d'organisation des secours aux sinistrés qui était chargée de la surveillance visuelle des coulées de boue.

120. Le Gouvernement estime que la population civile a été mise en garde comme il se doit contre la coulée de boue dans la nuit du 18 au 19 juillet 2000. Il affirme qu'après la première vague de boue, la police d'Elbrouz, la brigade des pompiers et les services municipaux s'étaient rendus chez les habitants pour les prévenir et avaient participé à l'évacuation des personnes âgées incapables de quitter leur domicile sans aide. Il soutient également que des véhicules équipés de haut-parleurs avaient sillonné les quartiers d'habitation pour appeler les habitants à évacuer leur logement en raison de la coulée de boue. Le Gouvernement déclare que toutes les mesures avaient été prises pour secourir les victimes, reloger les habitants des appartements sinistrés et distribuer les produits de première nécessité. Six cent vingt membres des services de secours, cent six unités d'assistance technique, neuf engins flottants et trois hélicoptères avaient participé aux secours sur les lieux de la catastrophe.

121. Le Gouvernement affirme par ailleurs que la population locale aurait pu écouter les bulletins météorologiques diffusés par les médias et que les agents de divers organismes publics avaient reçu une formation leur permettant de faire face à des situations d'urgence. Il déclare enfin que, depuis 1994, la RKB disposait d'un système d'alerte centralisé.

122. S'agissant de l'allégation des requérants quant à l'absence de recours effectif pour faire valoir leurs griefs, le Gouvernement soutient que les requérants ont bien utilisé un tel recours, à savoir l'action en réparation contre l'Etat, même si en fin de compte ils ont été déboutés.

123. Le Gouvernement renvoie également, comme il l'a déjà fait dans son exception préliminaire, à une voie de droit négligée, selon lui, par les requérants, à savoir un recours contre les décisions de refus d'ouverture d'une enquête judiciaire sur les causes des décès et sur les circonstances de la catastrophe.

## *2. Les requérants*

124. Les requérants contestent l'argumentation du Gouvernement en soulignant le défaut de toute information spécifique quant aux mesures soi-disant mises en œuvre afin d'atténuer les risques posés par les coulées de boue récurrentes. Ils affirment que les autorités s'étaient trouvées dans une position où elles étaient tout simplement incapables de répondre de manière adéquate à la catastrophe ou de donner l'alerte à temps parce qu'elles avaient failli à garantir le fonctionnement de l'infrastructure de sécurité. C'est ainsi qu'elles n'avaient pas organisé la surveillance de la coulée de boue au cours de l'été 2000 ni procédé à l'entretien de la structure de protection contre les boues. Les requérants renvoient aux lettres officielles mentionnées dans l'exposé des faits (C-2 « Lettres et documents officiels antérieurs à la coulée de boue de l'an 2000 » (disponible uniquement en anglais)) et soutiennent que les autorités ne pouvaient nier avoir eu connaissance de la menace immédiate pour la vie et pour les biens ou avoir négligé ne serait-ce que l'adoption des mesures les plus élémentaires propres à atténuer les risques. Ils évoquent également la pétition adressée par la population aux autorités locales afin de les enjoindre à nettoyer le chenal d'écoulement des boues à temps avant l'arrivée de la prochaine saison.

125. Les requérants se plaignent par ailleurs de ne pas avoir été avertis de la coulée de boue avant sa première vague le 18 juillet 2000. Ils refusent de voir un avertissement dans l'alerte lancée par haut-parleur alors que la coulée de boue avait déjà frappé la ville dès lors qu'elle avait été donnée trop tard. Ils nient également avoir eu connaissance de l'existence du système d'alerte centralisé évoqué par le Gouvernement et tendent à penser que même si un tel système fonctionnait dans la RKB, il ne couvrirait pas à l'évidence leur région et n'avait pas été mis en œuvre aux fins d'avertissement de la population.

126. Les requérants contestent également l'allégation du Gouvernement selon laquelle ils auraient enfreint l'ordre d'évacuation en regagnant leur domicile le 19 juillet 2000. Ils continuent à affirmer ne pas avoir reçu communication d'une interdiction ou d'une mise en garde. C'est ainsi,

notamment, qu'il n'y avait ni signal, ni barrière, ni autre indication du maintien de l'alerte aux coulées de boue.

127. Pour les requérants, les autorités, du fait de toutes ces omissions, n'ont pas satisfait à l'obligation positive qui leur incombait de prendre les mesures raisonnables, appropriées à la protection des personnes et des biens contre les dangers menaçant leur région.

## **B. Appréciation de la Cour**

### *1. Principes généraux applicables en l'espèce*

#### **a) Applicabilité de l'article 2 de la Convention et principes généraux gouvernant le volet substantiel de cet article**

128. La Cour réaffirme que l'article 2 ne concerne pas exclusivement les cas de mort d'homme résultant de l'usage de la force par des agents de l'Etat mais implique aussi, dans la première phrase de son premier paragraphe, l'obligation positive pour les Etats de prendre toutes les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de leur juridiction (voir, par exemple, *L.C.B. c. Royaume-Uni*, 9 juin 1998, § 36, *Recueil* 1998-III, et *Paul et Audrey Edwards c. Royaume-Uni*, n° 46477/99, § 54, CEDH 2002-II).

129. Cela implique pour l'Etat un devoir primordial d'assurer le droit à la vie en mettant en place une législation pénale concrète dissuadant de commettre des atteintes contre la personne (voir, *mutatis mutandis*, *Osman c. Royaume-Uni*, 28 octobre 1998, § 115, *Recueil* 1998-VIII ; *Paul et Audrey Edwards*, précité, § 54 ; *İlhan c. Turquie* [GC], n° 22277/93, § 91, CEDH 2000-VII ; *Kılıç c. Turquie*, n° 22492/93, § 62, CEDH 2000-III ; *Mahmut Kaya c. Turquie*, n° 22535/93, § 85, CEDH 2000-III).

130. Cette obligation doit être interprétée comme valant dans le contexte de toute activité, publique ou non, susceptible de mettre en jeu le droit à la vie (*Öneryıldız c. Turquie* [GC], n° 48939/99, § 71, CEDH 2004-XII). Elle s'applique en particulier dans le domaine des risques industriels ou des « activités dangereuses » par nature, telles que l'exploitation de sites de stockage de déchets dans l'affaire *Öneryıldız* (*ibidem*, §§ 71 et 90).

131. Le devoir, pour l'Etat, de sauvegarder la vie des personnes relevant de sa juridiction a été interprété de façon à y inclure les volets matériel et procédural et notamment l'obligation positive d'adopter des mesures réglementaires et d'informer le public de manière adéquate de toute situation pouvant mettre la vie en danger ainsi que d'assurer que toutes les circonstances des décès ainsi survenus feront l'objet d'une enquête judiciaire (*Öneryıldız*, précité, §§ 89-118).

132. Pour ce qui est du volet matériel, la Cour a estimé que, dans le domaine spécifique des activités dangereuses, il faut réserver une place

singulière à une réglementation adaptée aux particularités de l'activité en jeu notamment au niveau du risque qui pourrait en résulter pour la vie humaine. Elle doit régir l'autorisation, la mise en place, l'exploitation, la sécurité et le contrôle afférents à l'activité ainsi qu'imposer à toute personne concernée par celle-ci l'adoption de mesures d'ordre pratique propres à assurer la protection effective des citoyens dont la vie risque d'être exposée aux dangers inhérents au domaine en cause. Parmi ces mesures préventives, il convient de souligner l'importance du droit du public à l'information, tel que consacré par la jurisprudence de la Convention. Les réglementations en l'espèce doivent par ailleurs prévoir des procédures adéquates tenant compte des aspects techniques de l'activité en question et permettant de déterminer ses défaillances ainsi que les fautes qui pourraient être commises à cet égard par les responsables à différents échelons (*Öneryıldız*, précité, §§ 89-90).

133. Il a été constaté que, dans le domaine des activités dangereuses, l'étendue des obligations positives au titre de l'article 2 de la Convention recouvre largement celle des obligations positives imposées sous l'angle de l'article 8 (*Öneryıldız*, précité, §§ 90 et 160). En conséquence, on peut également invoquer pour la protection du droit à la vie les principes développés par la Cour dans sa jurisprudence en matière d'environnement ou d'aménagement du territoire lorsqu'il est porté atteinte à la vie privée et au domicile.

134. Pour ce qui est du choix de mesures concrètes particulières, la Cour n'a cessé de répéter que, dans les cas où l'Etat est tenu de prendre des mesures positives, le choix de celles-ci relève en principe de la marge d'appréciation de l'Etat contractant. Etant donné la diversité des moyens propres à garantir les droits protégés par la Convention, le fait pour l'Etat concerné de ne pas mettre en œuvre une mesure déterminée prévue par le droit interne ne l'empêche pas de remplir son obligation positive d'une autre manière (*Fadeïeva c. Russie*, n° 55723/00, § 96, CEDH 2005-IV).

135. A cet égard, on ne saurait imposer aux autorités un fardeau insupportable ou excessif en ignorant les choix opérationnels qu'elles doivent faire en termes de priorités et de ressources (*Osman*, précité, § 116) ; cela résulte de la marge d'appréciation étendue dont doit jouir l'Etat dans des domaines sociaux et techniques difficiles comme la Cour l'a déjà déclaré à plusieurs reprises (*Hatton et autres c. Royaume-Uni* [GC], n° 36022/97, §§ 100-101, CEDH 2003-VIII, et *Öneryıldız*, précité, § 107). Il convient de reconnaître encore plus de poids à cette considération dans la sphère des secours aux sinistrés à la suite d'un accident météorologique qui, en tant que tel, échappe au contrôle de l'homme, que dans celle des activités dangereuses d'origine humaine.

136. Pour apprécier si l'Etat défendeur a satisfait à l'obligation positive, la Cour doit tenir compte des circonstances particulières de l'espèce telles que la légalité interne des actes ou des omissions des autorités (*López Ostra*

*c. Espagne*, 9 décembre 1994, §§ 16-22, série A n° 303-C, et *Guerra et autres c. Italie*, 19 février 1998, §§ 25-27, *Recueil* 1998-I), le processus décisionnel national qui comporte la réalisation d'enquêtes et d'études appropriées et la complexité de la question surtout lorsque sont en jeu des intérêts concurrents protégés par la Convention (*Hatton et autres*, précité, § 128, et *Fadeïeva*, précité, §§ 96-98).

137. Dans le domaine des secours d'urgence où l'Etat s'implique directement dans la protection des vies humaines en procédant à l'atténuation des catastrophes naturelles, toutes ces considérations devraient trouver à s'appliquer dans la mesure où les circonstances d'un cas particulier montrent l'imminence d'une telle catastrophe clairement identifiable et surtout lorsqu'il s'agit d'une calamité récurrente frappant une zone particulière d'habitation ou d'utilisation par l'homme (voir, *mutatis mutandis*, *Murillo Saldias et autres*, précité). L'étendue des obligations positives imputables à l'Etat dans une situation particulière dépend de l'origine de la menace et de la possibilité d'atténuation de tel ou tel risque.

**b) Principes gouvernant la réponse judiciaire requise en cas de prétendue atteinte au droit à la vie : le volet procédural de l'article 2 de la Convention**

138. Les obligations découlant de l'article 2 ne s'arrêtent pas là. Dans les cas de pertes de vies humaines dans des circonstances de nature à engager la responsabilité de l'Etat, cette disposition impose à l'Etat de garantir, par tous les moyens à sa disposition, une réponse appropriée – judiciaire ou autre – permettant au cadre législatif et administratif conçu pour protéger le droit à la vie d'être mis en œuvre comme il se doit et garantissant la répression et la sanction de toute atteinte à ce droit (voir, *mutatis mutandis*, *Osman*, précité, § 115, et *Paul et Audrey Edwards*, précité, § 54).

139. A cet égard, la Cour a jugé que si l'atteinte au droit à la vie ou à l'intégrité physique n'est pas volontaire, l'obligation positive de mettre en place un « système judiciaire efficace » n'exige pas nécessairement dans tous les cas un recours de nature pénale et il peut y être satisfait par l'offre de recours de nature civile, administrative ou même disciplinaire (voir, par exemple, *Vo c. France* [GC], n° 53924/00, § 90, CEDH 2004-VIII ; *Calvelli et Ciglio c. Italie* [GC], n° 32967/96, § 51, CEDH 2002-I ; *Mastromatteo c. Italie* [GC], n° 37703/97, §§ 90 et 94-95, CEDH 2002-VIII).

140. Dans le contexte particulier des activités dangereuses, la Cour a toutefois estimé qu'une enquête judiciaire officielle s'impose dans la mesure où les autorités publiques sont souvent les seules à disposer des connaissances suffisantes et nécessaires pour identifier et établir les phénomènes complexes susceptibles d'être à l'origine de tels incidents. Selon elle, lorsque lesdites autorités n'ont pas pris, en toute connaissance de cause et conformément aux pouvoirs qui leur étaient conférés, les mesures

nécessaires et suffisantes pour pallier les risques inhérents à une activité dangereuse, l'absence d'incrimination et de poursuites à l'encontre des personnes responsables d'atteintes à la vie peut entraîner une violation de l'article 2, abstraction faite de toute autre forme de recours que les justiciables pourraient exercer de leur propre initiative (*Öneryıldız*, précité, § 93).

141. La position prise par la Cour dans une affaire déférée par des victimes d'une catastrophe naturelle, des campeurs frappés par l'inondation d'un camping installé sur un terrain public, s'alignait sur celle adoptée en matière d'activités dangereuses. La Cour a en effet estimé que le recours en responsabilité intenté ultérieurement devant un tribunal administratif, précédé d'une enquête judiciaire exhaustive, constituait un recours effectif sous l'angle de l'article 35 § 1 de la Convention (*Murillo Saldias et autres*, précité).

142. Dès lors, les principes dégagés pour la réponse judiciaire aux accidents dus à des activités dangereuses se prêtent également à une application dans le domaine des secours aux sinistrés. Dans les cas de mort d'homme résultant d'événements mettant en cause la responsabilité de l'Etat à raison de son obligation de prendre des mesures positives de prévention, le système judiciaire exigé par l'article 2 doit comporter un mécanisme d'enquête officielle, indépendant et impartial, répondant à certains critères d'effectivité et de nature à assurer la répression pénale dans la mesure où les résultats des investigations la justifient (voir, *mutatis mutandis*, *Hugh Jordan c. Royaume-Uni*, n° 24746/94, §§ 105-109, 4 mai 2001, et *Paul et Audrey Edwards*, précité, §§ 69-73). En pareil cas, les autorités compétentes doivent faire preuve d'une diligence et d'une promptitude exemplaires et procéder d'office à des investigations propres à, d'une part, déterminer les circonstances dans lesquelles une telle atteinte a eu lieu ainsi que les défaillances dans la mise en œuvre du cadre réglementaire et, d'autre part, identifier les agents ou les organes de l'Etat impliqués, de quelque façon que ce soit, dans l'enchaînement de ces circonstances (*Öneryıldız*, précité, § 94).

143. Par ailleurs, les exigences de l'article 2 s'étendent au-delà du stade de l'enquête officielle, lorsqu'en l'occurrence celle-ci a entraîné l'ouverture de poursuites devant les juridictions nationales : c'est l'ensemble de la procédure, y compris la phase de jugement, qui doit satisfaire aux impératifs de l'obligation positive de protéger la vie par la loi (*Öneryıldız*, précité, § 95).

144. Il ne faut nullement déduire de ce qui précède que l'article 2 peut impliquer le droit pour un requérant de faire poursuivre ou condamner au pénal des tiers (voir, *mutatis mutandis*, *Perez c. France* [GC], n° 47287/99, § 70, CEDH 2004-I) ou une obligation de résultat supposant que toute poursuite doit se solder par une condamnation, voire par le prononcé d'une peine déterminée (voir, *mutatis mutandis*, *Tanlı c. Turquie*, n° 26129/95,

§ 111, CEDH 2001-III). Dans le contexte particulier des secours aux sinistrés, la Cour a estimé que l'absence de constat d'une responsabilité pénale des fonctionnaires ne modifiait en rien le caractère adéquat de la réponse judiciaire interne (*Murillo Saldias et autres*, précité).

145. La Cour a donc pour tâche de vérifier si et dans quelle mesure on peut estimer que, pour aboutir à leur conclusion, les juridictions internes ont procédé à l'examen minutieux de l'affaire, comme le requiert l'article 2 de la Convention, de manière à ne pas saper l'effet dissuasif du système judiciaire en place ainsi que l'importance du rôle qu'il est appelé à jouer dans la prévention des violations du droit à la vie (*Öneryıldız*, précité, § 93).

## 2. Application des principes généraux au cas d'espèce

146. La Cour relève d'emblée que même si une seule des présentes requêtes, celle de M<sup>me</sup> Boudaïeva, concerne le décès d'un proche parent, il n'est pas douteux, au vu des circonstances de l'espèce, que l'intégrité physique des autres requérants a été mise en danger (voir, *mutatis mutandis*, *Makaratzis c. Grèce* [GC], n° 50385/99, §§ 52-55, CEDH 2004-XI). Les griefs des requérants doivent donc être examinés sous l'angle de l'article 2 de la Convention. De surcroît, l'applicabilité de l'article 2 n'a pas été contestée par le Gouvernement. S'attachant aux griefs spécifiques formulés par les requérants, la Cour constate que ces derniers reprochent aux autorités trois défaillances majeures dans le système de protection contre les risques naturels à Tyrnyauz, lesquelles défaillances seraient à l'origine des décès et des pertes de biens survenus au cours de juillet 2000. Premièrement, les requérants allèguent que les autorités ont négligé d'entretenir les ouvrages de protection contre les boues, notamment de réparer une digue endommagée en 1999 et de nettoyer un collecteur bouché par des restes de débris. Deuxièmement, ils se plaignent que la population n'a pas été avertie publiquement de l'approche de la catastrophe alors qu'une alerte aurait permis d'éviter les pertes en vies humaines, les blessures et la panique générale. Enfin, ils soutiennent que, malgré leur gravité et leurs conséquences désastreuses, les événements n'ont pas donné lieu à une enquête qui aurait permis d'apprécier si les autorités avaient agi de manière efficace avant et pendant les coulées de boue et notamment fait tout leur possible pour atténuer les dommages. La Cour examinera chacun de ces trois aspects à la lumière des principes qu'elle vient d'exposer.

### a) Les allégations de défaut d'entretien de l'ouvrage de protection et d'insuffisance du système d'alerte : le volet substantiel de l'article 2 de la Convention

147. La Cour observe tout d'abord que la ville de Tyrnyauz est située dans une zone menacée par des coulées de boue. La survenance récurrente de ce fléau durant l'été ainsi que l'existence d'ouvrages destinés à protéger ce secteur laissent à penser que les autorités et la population pouvaient

raisonnablement supposer qu'une coulée de boue risquait de se produire durant l'été 2000. Les parties en conviennent toutes deux. Elles sont toutefois en désaccord sur la question de savoir si les autorités pouvaient prévoir que la coulée de boue de juillet 2000 allait causer des dégâts plus importants que d'habitude.

148. La Cour relève que, dans l'année précédant la coulée de boue de juillet 2000, les autorités de la RKB ont reçu un certain nombre de mises en garde qui auraient dû leur faire prendre conscience de l'accroissement du danger. La première mise en garde lancée le 30 août 1999 par l'organisme chargé de la surveillance, l'Institut de la montagne, informait le ministère de l'Organisation des secours aux sinistrés de la RKB de la nécessité de réparer la digue de protection endommagée par une forte coulée de boue et recommandait la mise en place d'un système d'avertissement précoce permettant d'évacuer à temps la population civile au cas où un tel accident se reproduirait. La seconde mise en garde du même organisme, adressée au premier ministre de la RKB, datait du 17 janvier 2000. Elle mentionnait que, même s'il n'était pas possible de réparer la digue, il fallait établir des postes d'observation afin de garantir le fonctionnement du système d'alerte au cours de l'été 2000. La mise en garde suivante avait été envoyée le 7 mars 2000 au premier ministre de la RKB par le chef de l'administration du district d'Elbrouz. Reprenant celles qui l'avaient précédée, elle ajoutait qu'à défaut d'adopter les mesures recommandées, on pouvait s'attendre à des victimes et à des pertes record. Enfin, le 7 juillet 2000, l'Institut de la montagne faisait parvenir une autre mise en garde au ministère de l'Organisation des secours aux sinistrés de la RKB dans laquelle il réclamait l'installation d'urgence des postes d'observation.

149. Dès lors, les autorités de la RKB étaient averties à différents niveaux des conséquences dramatiques pour Tyrnyauz que pouvait entraîner une nouvelle coulée de boue, quelle que soit son intensité, en raison de l'état de délabrement dans lequel se trouvait l'ouvrage de protection depuis la dernière. L'étendue et le calendrier des travaux à effectuer ne prêtaient pas non plus à la moindre ambiguïté. Le Gouvernement ne justifie néanmoins en rien l'absence de mesures prises à cet égard. La documentation produite par les requérants fait apparaître qu'après la coulée de boue de 1999, aucun financement n'a été alloué pour les travaux qui s'imposaient (paragraphe 38 ci-dessus). Il résulte des observations présentées par le Gouvernement que ce n'est qu'après la catastrophe de 2000 que des fonds ont été mis à disposition. En l'absence de toute explication de la part du Gouvernement, force est à la Cour de constater que les organes décisionnels et financiers n'ont pas donné toute l'attention requise aux demandes de réparation de l'ouvrage de protection faisant suite à la coulée de boue de 1999 avant le désastre de l'été 2000.

150. Par ailleurs, il ne semble pas qu'au moment des faits, les autorités aient mis en place une autre politique d'aménagement du territoire dans la

région permettant de renoncer à l'idée d'un dispositif de protection contre les boues ou d'en suspendre l'entretien.

151. En conséquence, la Cour ne voit rien qui puisse justifier le manquement des autorités à mettre en place une structure de protection à la veille de la saison estivale de 2000 et des dangers qu'elle comportait.

152. Dans les conditions d'alors, on pouvait raisonnablement attendre des autorités qu'elles prissent conscience du risque accru d'accidents en cas de coulée de boue cette année-là et fassent preuve de toute la diligence nécessaire en informant la population civile et en adoptant à l'avance un dispositif d'évacuation d'urgence. En tout état de cause, informer la population des risques constituait l'une des mesures pratiques majeures qu'imposait le souci d'une protection effective des citoyens concernés.

153. Or les requérants n'ont cessé d'affirmer qu'ils n'avaient pas reçu de mise en garde jusqu'à ce que la coulée de boue eût atteint la ville. Il émane également des observations du Gouvernement que ce n'est qu'au cours de la première vague de boue du 18 juillet 2000, et non avant, que l'alerte avait été donnée. D'après le Gouvernement, l'ordre d'évacuation a été maintenu le jour suivant, le 19 juillet 2000, au plus fort des destructions. Les requérants contestent cette affirmation et soutiennent qu'ils n'ont pas vu le moindre signe d'un ordre d'évacuation lorsqu'ils ont regagné leur domicile. Ils produisent des dépositions de témoins confirmant que rien ne signalait aux habitants de retour chez eux le 19 juillet 2000 qu'il y eût un ordre d'évacuation. Le Gouvernement n'ayant pas précisé de quelle manière un tel ordre, à supposer qu'il eût été donné, aurait été rendu public ou mis en œuvre, la Cour ne peut que supposer que la population n'a pas été suffisamment informée comme l'allèguent les requérants.

154. En outre, la Cour relève que, pour pouvoir informer les personnes installées dans le voisinage du risque de coulée de boue, les autorités auraient dû installer des postes d'observation temporaires dans les montagnes. Or les demandes répétées de l'organisme chargé de la surveillance soulignant la nécessité de tels postes afin d'assurer la sécurité des habitants ont été purement et simplement ignorées. Au début de la saison des coulées de boue, les autorités se sont ainsi trouvées privées de tout moyen d'estimer le moment de survenance, la force ou la durée probable de ces dernières. Partant, elles ont été dans l'incapacité d'alerter à temps les habitants ou de faire appliquer efficacement l'ordre d'évacuation.

155. Au vu de l'absence d'explication de la part du Gouvernement à l'appui du défaut d'installation de postes d'observation temporaires, la Cour est amenée à conclure que rien ne justifie, dans ces circonstances, la faillite des autorités à garantir le fonctionnement du système d'alerte précoce.

156. Enfin, compte tenu de la large marge d'appréciation dont jouissent les autorités des Etats lorsque ceux-ci sont tenus d'adopter des mesures positives, la Cour se doit de ne pas se limiter à l'examen des mesures spécifiques évoquées par les requérants mais de vérifier également si le

Gouvernement a envisagé d'autres solutions afin de garantir la sécurité de la population locale. Dans ce but, elle a demandé au Gouvernement de lui fournir des informations sur le cadre réglementaire, les politiques d'aménagement du territoire et les mesures de sécurité spéciales appliqués à l'époque des faits à Tyrnyauz pour prévenir les risques naturels. La réponse du Gouvernement fait uniquement référence à la mise en place de la digue de rétention des boues et du collecteur, infrastructures qui, comme la Cour l'a déjà constaté, n'étaient pas correctement entretenues. Dès lors, l'exercice, par les autorités, de leur pouvoir d'appréciation lors du choix des mesures leur permettant de satisfaire à leurs obligations positives s'est finalement traduit par l'absence totale de telles mesures jusqu'au jour de la catastrophe.

157. Il y a lieu de relever que, comme le Gouvernement l'a souligné dans ses observations, des moyens budgétaires ont été affectés à la reconstruction de l'infrastructure de protection en 2001. Cela étaye l'argument des requérants consistant à dire que les mesures de sécurité auraient pu et dû être prises plus tôt et que seules les conséquences catastrophiques de la coulée de boue de l'an 2000 ont fait pression en ce sens sur les autorités.

158. A la lumière de ce qui précède, la Cour conclut que rien ne justifie le manquement des autorités à mettre en œuvre des politiques d'aménagement du territoire et de secours d'urgence dans la zone à risques de Tyrnyauz au regard du danger prévisible qui pesait sur la vie de ses habitants et notamment de l'ensemble des requérants. En outre, la Cour juge qu'il y a un lien de cause à effet entre les graves carences administratives à l'origine de ce défaut de mise en œuvre et le décès de M. Vladimir Boudaïev ainsi que les blessures infligées aux deux premières requérantes et aux membres de leurs familles.

159. Les autorités russes ont donc manqué à leur obligation positive d'établir un cadre législatif et administratif propre à offrir une protection effective contre des menaces pesant sur le droit à la vie comme l'exige l'article 2 de la Convention.

160. Dès lors, il y a eu violation du volet substantiel de l'article 2 de la Convention.

**b) La réponse judiciaire exigée en cas d'atteintes alléguées au droit à la vie : le volet procédural de l'article 2 de la Convention**

161. Les coulées de boue des 18-25 juillet 2000 ont entraîné le décès de huit personnes, dont l'époux de la première requérante, M. Vladimir Boudaïev, et mis en danger la vie d'autres habitants de Tyrnyauz dont le nombre reste incertain.

162. Dans la semaine qui a suivi l'accident, le parquet a renoncé à ouvrir une enquête judiciaire sur les circonstances exactes de la mort de M. Vladimir Boudaïev. Il a limité son instruction aux causes immédiates du

décès, à savoir l'effondrement de l'immeuble, et n'a pas examiné les questions du respect des normes de sécurité ou de la possible responsabilité des autorités. Ces questions n'ont pas non plus donné lieu à des investigations pénales, administratives ou techniques. Plus particulièrement, rien n'a été fait pour vérifier les nombreuses allégations avancées dans les médias et par les requérants en ce qui concerne l'entretien inadéquat de l'ouvrage de protection contre les coulées de boue ou le manquement des autorités à mettre en place un système d'alerte.

163. Pour autant que la question de la responsabilité de l'Etat a été soulevée dans les actions civiles de certains des requérants, la Cour relève que, pour obtenir gain de cause, ces derniers auraient dû démontrer dans quelle mesure la faute alléguée de l'Etat avait causé un préjudice excédant les conséquences inéluctables d'une catastrophe naturelle. En effet, c'est parce que les requérants ne l'avaient pas fait que leurs demandes de dommages-intérêts ont été écartées (paragraphe 49-50 (...) ci-dessus). Or la démonstration demandée aurait exigé une expertise complexe impliquant l'appréciation d'éléments techniques et administratifs et l'obtention d'informations de fait dont seules les autorités disposaient. Les requérants ont donc dû supporter une charge de la preuve qui était hors de la portée de personnes privées. Dès lors, à défaut d'enquête judiciaire indépendante ou de rapports d'expertise, les victimes n'avaient aucun moyen d'établir la responsabilité civile de l'Etat.

164. Par ailleurs, les juridictions internes se sont prononcées sur les demandes des requérants sans user pleinement des pouvoirs dont elles jouissaient pour établir les circonstances de l'accident. En particulier, malgré les demandes de requérants en ce sens, elles ont renoncé à convoquer des témoins, fonctionnaires ou simples particuliers, ou à solliciter des expertises qui leur auraient permis d'établir ou de réfuter la responsabilité des autorités. La réticence des juridictions à exercer leurs pouvoirs pour établir les faits n'apparaît pas justifiée au regard des preuves déjà produites par les requérants et notamment des rapports officiels donnant à penser que les inquiétudes des intéressés étaient partagées par certains responsables. Les procédures en cause n'ont donc pas permis d'offrir la réponse judiciaire qu'exigeaient les décès provoqués par la coulée de boue de Tyrnyauz.

165. La Cour constate que la question de la responsabilité de l'Etat dans l'accident de Tyrnyauz n'a jamais en tant que telle fait l'objet d'une enquête ou d'un examen par une autorité judiciaire ou administrative et conclut en conséquence qu'il y a eu également violation du volet procédural de l'article 2 de la Convention.

### III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1

166. Pour les requérants, le manquement des autorités à entretenir l'ouvrage de protection contre les coulées de boue, à surveiller la zone dangereuse, à lancer l'alerte ou à prendre toute autre mesure raisonnable de nature à atténuer le risque et les conséquences de la catastrophe naturelle emporte également violation de leur droit à la protection de leurs biens. Ils se plaignent en particulier de ne pas avoir reçu une indemnité adéquate pour compenser la perte de leurs biens. Ils s'appuient sur l'article 1 du Protocole n° 1 qui se lit comme suit :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

#### A. Observations des parties

##### 1. *Le Gouvernement*

167. S'agissant du respect des obligations positives de l'Etat au titre de l'article 1 du Protocole n° 1, le Gouvernement en reste aux observations qu'il a présentées sur le plan de l'article 2 de la Convention.

168. S'agissant de la question de l'indemnisation, le Gouvernement affirme que tous les requérants ont bénéficié des prestations du système de secours aux sinistrés sous la forme d'un logement de remplacement et d'une somme globale. Il estime que ces prestations suffisent à réparer le préjudice subi par les requérants.

##### 2. *Les requérants*

169. Les requérants renvoient au défaut de garantie du fonctionnement de l'ouvrage de protection contre les boues et d'infrastructure d'alerte pour affirmer que la faillite des autorités à adopter les mesures les plus élémentaires pour atténuer les risques et les conséquences de la coulée de boue a également entraîné la destruction de leurs appartements et de leurs biens.

170. Ils contestent l'argument du Gouvernement s'agissant du caractère adéquat de l'indemnisation qui leur a été allouée. Ils soulignent en particulier que les prestations précitées leur ont été accordées en leur qualité de victimes d'une catastrophe naturelle pour des raisons humanitaires

indépendamment de la nature du bien perdu. Les juridictions nationales ont refusé de les indemniser totalement en excluant la responsabilité des autorités pour le dommage subi.

## B. Appréciation de la Cour

171. La Cour relève en premier lieu que les requérants étaient les propriétaires et les occupants légitimes des appartements détruits lors de la coulée de boue et de tous les biens qui s'y trouvaient. En effet, l'existence de « biens » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 ou la liste des objets détruits ne donnent pas lieu à contestation entre les parties. La Cour va donc examiner dans quelle mesure les autorités étaient tenues de prendre des mesures visant à protéger ces biens et si elles ont respecté ladite obligation en l'espèce.

172. La Cour rappelle que les allégations de la faillite de l'Etat à prendre des mesures positives aux fins de protection de la propriété privée doivent s'examiner à la lumière de la norme générale contenue dans la première phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1, qui énonce le droit au respect des biens (*Beyeler c. Italie* [GC], n° 33202/96, § 98, CEDH 2000-I, et *Öneryıldız*, précité, § 133). Elle rappelle également que l'exercice réel et efficace du droit que cette disposition garantit ne saurait dépendre uniquement du devoir de l'Etat de s'abstenir de toute ingérence et peut exiger des mesures positives de protection, notamment là où il existe un lien direct entre les mesures qu'un requérant pourrait légitimement attendre des autorités et la jouissance effective par ce dernier de ses biens (*Bielectric S.r.l. c. Italie* (déc.), n° 36811/97, 4 mai 2000, et *Öneryıldız*, précité, § 134).

173. S'agissant de l'obligation positive de l'Etat dans le domaine des activités dangereuses, la Cour a jugé que le lien de causalité constaté entre les négligences graves imputables à l'Etat et les pertes en vies humaines se retrouve également en ce qui concerne l'ensevelissement de la maison du requérant (*Öneryıldız*, précité, § 135). Elle a estimé que là où des pertes en vies humaines et des pertes de biens sont la conséquence d'événements survenus sous la responsabilité de l'Etat, l'étendue des mesures requises pour la protection des logements ne se distingue pas de celle des mesures à prendre aux fins de protection de la vie des habitants. Le traitement des déchets, activité qui se rattache au développement industriel et à l'aménagement du territoire, est réglé et contrôlé par l'Etat, lequel est donc responsable des accidents survenus dans ce cadre. Partant, la Cour conclut que les autorités étaient tenues de faire tout ce qui était en leur pouvoir pour protéger les intérêts patrimoniaux des personnes privées (*ibidem*).

174. En l'espèce, toutefois, la Cour estime que les catastrophes naturelles qui, en tant que telles, échappent au contrôle de l'homme, ne sauraient imposer à l'Etat un engagement de cette ampleur. Par conséquent, les obligations positives de l'Etat en ce qui concerne la protection de la

propriété contre les risques météorologiques ne vont pas aussi loin que celles qui pèsent sur lui dans le domaine des activités dangereuses d'origine humaine.

175. Pour cette raison, la Cour considère qu'il y a lieu de distinguer ici entre les obligations positives au titre de l'article 2 de la Convention et celles qui se situent sur le terrain de l'article 1 du Protocole n° 1. Si l'importance fondamentale du droit à la vie requiert que les obligations positives au regard de l'article 2 de la Convention s'entendent aussi du devoir, pour les autorités, de faire tout ce qui est en leur pouvoir en matière de secours aux sinistrés pour protéger ce droit, l'obligation de protection du droit au respect des biens, qui n'est pas absolue, ne saurait aller au-delà de ce qui est raisonnable au vu des circonstances de l'espèce. Dès lors, les autorités jouissent d'une marge d'appréciation plus large s'agissant des mesures à prendre pour protéger les biens des particuliers contre les risques météorologiques qu'en ce qui concerne celles qu'impose la protection de vies humaines.

176. En l'espèce, la Cour estime que les mesures invoquées par les requérants, entretien de l'ouvrage de protection contre les boues et mise en place d'un système d'alerte précoce, étaient essentielles pour la protection de la vie des habitants et de leur bien-être. On ne saurait dire toutefois que le lien de causalité entre le manquement de l'Etat à prendre lesdites mesures et l'ampleur du dommage matériel est bien établi.

177. La Cour relève, et les parties en conviennent, que la coulée de boue de 2000 a atteint une force exceptionnelle et il n'est pas évident de déterminer dans quelle mesure un entretien adéquat de l'ouvrage de protection aurait pu atténuer ses conséquences désastreuses est loin d'être évidente. Rien ne vient non plus étayer la thèse selon laquelle un système d'alerte aurait pu empêcher les dommages causés aux logements ou autres biens des requérants.

178. En ce qui concerne l'absence d'enquête indépendante et de réponse judiciaire, la Cour considère que cette obligation procédurale n'a pas la même importance selon que sont en jeu la destruction de biens ou des pertes en vies humaines. De surcroît, on ne saurait évaluer de manière précise l'ampleur du dommage matériel résultant d'une négligence de l'Etat dans des circonstances d'une complexité exceptionnelle comme c'est le cas en l'espèce. Il n'est pas sûr que, pour obtenir réparation dans le cas d'une catastrophe de grande ampleur, une action en responsabilité civile constitue toujours la réponse la plus appropriée. Des considérations d'urgence et d'efficacité peuvent amener les autorités à privilégier d'autres mesures générales ou individuelles telles que l'aide d'urgence ou l'octroi d'indemnités à toutes les victimes sans égard pour les pertes réellement subies.

179. En l'espèce, les juridictions internes ont constaté que les requérants ont tous obtenu un logement de remplacement gratuit ainsi qu'une aide

financière d'urgence sous forme d'une somme globale et que les autorités ont procédé aux réparations d'urgence des équipements publics dans les quartiers d'habitation.

180. Pour autant que les requérants soutiennent que les prestations reçues ne couvrent pas l'intégralité de leurs pertes patrimoniales, la Cour fait observer qu'elle a déjà souligné le rôle essentiel que jouent les modalités d'indemnisation dans les cas de privation de propriété visés à la seconde phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1. Elle a estimé que l'absence d'indemnisation n'est pas compatible avec cette disposition mais que celle-ci ne garantit pourtant pas dans tous les cas le droit à une compensation intégrale, car des objectifs légitimes « d'utilité publique » peuvent militer pour un remboursement inférieur à la pleine valeur marchande (*Papachelas c. Grèce* [GC], n° 31423/96, § 48, CEDH 1999-II).

181. Par ailleurs, une indemnisation intégrale ne saurait passer pour un préalable au respect de la première norme énoncée à la première phrase du premier alinéa. Pour être compatible avec cette norme générale, une ingérence dans le droit au respect des biens doit ménager un « juste équilibre » entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu (*Beyeler*, précité, § 107). Afin de déterminer si la mesure litigieuse respecte le juste équilibre voulu et, notamment, si elle ne fait pas peser sur les requérants une charge disproportionnée, il y a lieu de prendre en considération les modalités d'indemnisation prévues par la législation pertinente (*Ex-roi de Grèce et autres c. Grèce* [GC], n° 25701/94, § 89, CEDH 2000-XII).

182. La Cour considère que l'obligation positive de l'Etat de protéger la propriété privée contre les risques naturels ne saurait s'interpréter en ce sens qu'elle imposerait à l'Etat de compenser la pleine valeur marchande d'un bien détruit. En l'espèce, on ne saurait imputer sans ambiguïté l'intégralité du dommage à la faute de l'Etat, la faute alléguée n'étant rien de plus qu'une circonstance aggravante contribuant à la survenance du préjudice causé par les éléments naturels. Dans un tel cas, les conditions d'indemnisation doivent s'apprécier au regard de l'ensemble des autres mesures mises en œuvre par les autorités, compte tenu de la complexité de la situation, du nombre de propriétaires touchés ainsi que des circonstances économiques, sociales et humanitaires inhérentes aux opérations de secours aux sinistrés.

183. La Cour fait observer que le secours aux sinistrés auquel les victimes de la coulée de boue ont eu droit en vertu de la directive du 12 août 2000 s'entendait d'un logement gratuit et d'une aide de 13 200 RUB (l'équivalent, à l'époque, de quelque 530 euros). L'accès à ces aides a été égal pour toutes les victimes, direct et automatique et n'a impliqué aucune procédure contentieuse ni nécessité de rapporter la preuve des pertes effectivement subies. Pour les première, quatrième et cinquième requérantes

et le sixième requérant, la taille du logement gratuit qui leur a été alloué correspondait à celle de celui qu'ils avaient perdu. Quant à la deuxième requérante, elle a choisi des bons de logement gratuits attribués en fonction du nombre des membres de sa famille. Elle a fait sa demande comme famille d'une personne et a reçu un bon pour un appartement de 33 m<sup>2</sup> alors qu'elle aurait eu droit à 54 m<sup>2</sup> si elle avait présenté sa demande en tant que famille de trois personnes. Elle n'a pas donné les raisons de ce choix. La troisième requérante a reçu, à l'origine, une indemnité tenant compte de la taille des appartements perdus. Elle a ensuite modifié cet état de choses en demandant un bon de logement avec lequel elle s'est acheté, dans la région de Moscou, un appartement qu'elle a revendu peu après. Dès lors qu'elle n'a pas fourni les détails de cette transaction, la Cour ne peut établir si elle a subi une perte ou fait un bénéfice.

184. Au vu de ce qui précède, la Cour conclut qu'il n'y a pas eu de disproportion manifeste entre les logements de remplacement reçus par les requérants et ceux qu'ils avaient perdus. Eu égard au volume de ces biens, au nombre élevé de victimes et à l'ampleur des opérations de secours d'urgence qu'ont dû gérer les autorités dans les circonstances d'alors, le plafond de 13 200 RUB fixé pour l'indemnisation de la perte des objets domestiques semble justifié. En conclusion, la Cour estime que les conditions dans lesquelles les victimes ont été indemnisées pour la perte de leurs biens lors de la coulée de boue n'ont pas fait peser sur les requérants une charge disproportionnée.

185. Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

#### IV. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 13 DE LA CONVENTION

186. Les requérants se plaignent de l'absence de recours effectif pour faire valoir leurs griefs comme le requiert l'article 13 de la Convention qui se lit comme suit :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

##### A. Observations des parties

187. Pour le Gouvernement, le système de secours aux sinistrés a offert aux requérants une réparation adéquate au plan interne. Chacun d'eux a reçu un logement de remplacement et une somme globale. Par ailleurs, les requérants ont également pu agir au civil en intentant des actions en dommages-intérêts contre l'Etat.

188. Les requérants contestent les observations du Gouvernement en avançant qu'il n'existait aucun moyen de mettre en œuvre la responsabilité de l'Etat pour les décès ou autres conséquences dommageables de la coulée de boue. De surcroît, à défaut d'enquête officielle sur les événements en cause, leurs actions civiles ont été dépourvues de toute chance de succès et, partant, il leur a été impossible d'obtenir une juste réparation des dommages matériel et moral qu'ils avaient subis.

## **B. Appréciation de la Cour**

### *1. Principes applicables en l'espèce*

189. La Cour rappelle que l'article 13 de la Convention exige l'existence, en droit interne, d'un recours permettant à l'autorité nationale compétente de connaître du contenu d'un « grief défendable » fondé sur la Convention (*Z et autres c. Royaume-Uni* [GC], n° 29392/95, § 108, CEDH 2001-V). L'objet de cet article est de fournir un moyen au travers duquel les justiciables puissent obtenir, au niveau national, le redressement des violations de leurs droits garantis par la Convention, avant d'avoir à mettre en œuvre le mécanisme international de plainte devant la Cour (*Kudla c. Pologne* [GC], n° 30210/96, § 152, CEDH 2000-XI).

190. La protection offerte par l'article 13 ne va pas toutefois jusqu'à exiger une forme particulière de recours, les Etats contractants se voyant reconnaître une certaine marge d'appréciation quant à la manière de se conformer aux obligations que leur fait cette disposition (voir, par exemple, *Kaya c. Turquie*, 19 février 1998, § 106, *Recueil* 1998-I).

191. La nature du droit en cause n'est pas sans influencer sur le type de recours que l'Etat doit offrir en vertu de l'article 13. Lorsque le grief porte sur la violation des droits consacrés à l'article 2, une indemnisation des dommages – matériel aussi bien que moral – doit en principe être possible et faire partie du régime de réparation mis en place (*Paul et Audrey Edwards*, précité, § 97 ; *Z et autres*, précité, § 109 ; *T.P. et K.M. c. Royaume-Uni* [GC], n° 28945/95, § 107, CEDH 2001-V). D'un autre côté, l'article 13, pas plus d'ailleurs qu'aucun autre article de la Convention, ne garantit à un requérant le droit de faire poursuivre ou condamner pénalement des tiers ou un droit à la « vengeance privée » (*Perez*, précité, § 70). Ce qui importe, ce sont les conséquences qu'a le manquement de l'Etat à l'obligation procédurale qui pèse sur lui en vertu de l'article 2 pour l'accès de la famille du défunt à d'autres recours disponibles et effectifs permettant d'établir la responsabilité d'agents ou d'organes de l'Etat à raison d'actes ou d'omissions entraînant la violation des droits des intéressés au titre de l'article 2 et, le cas échéant, d'obtenir réparation (*Öneryıldız*, précité, § 148).

192. Pour les accidents mortels provoqués par des activités dangereuses relevant de la responsabilité de l'Etat, l'article 2 requiert que les autorités mènent de leur propre initiative une enquête sur la cause du décès répondant à certaines conditions minimales. À défaut d'une telle enquête, la personne concernée peut se trouver dans l'impossibilité d'exercer un recours qui s'offre à elle pour obtenir réparation, car les agents ou les autorités de l'Etat sont souvent les seuls à disposer des informations nécessaires pour élucider les faits, tels que ceux en cause dans la présente affaire. Dès lors, il incombe en l'espèce à la Cour sur le terrain de l'article 13 de rechercher si le requérant s'est vu entravé dans l'exercice d'un recours effectif de par la façon dont les autorités se sont acquittées de l'obligation procédurale que l'article 2 fait peser sur elles (*Öneryıldız*, précité, §§ 90, 93-94 et 149).

193. Ces principes doivent également trouver à s'appliquer dans le cas où l'Etat se voit reprocher de ne pas avoir assumé ses responsabilités en matière de secours aux sinistrés.

## *2. Application des principes généraux au cas d'espèce*

### **a) En ce qui concerne le grief tiré de l'article 2 de la Convention**

194. La Cour renvoie à sa conclusion ci-dessus dans laquelle elle constate que les circonstances dans lesquelles il y a eu mort d'homme lors de la coulée de boue de 2000 ou la question de la responsabilité des autorités n'ont pas fait l'objet d'investigations pénales, administratives ou techniques (paragraphe 162 ci-dessus). Il est établi par ailleurs que cette absence d'enquête a amoindri les chances de succès des requérants dans le cadre de la procédure civile (paragraphe 163-164 ci-dessus).

195. La Cour relève que les négligences que l'on vient d'évoquer ont entraîné une violation de l'article 2 du fait de l'absence d'une réponse judiciaire adéquate requise dans les cas où est alléguée une atteinte au droit à la vie. Dans le cadre de son appréciation à propos du volet procédural du droit à la vie, la Cour ne s'est pas limitée à traiter du défaut d'enquête pénale sur des morts accidentelles mais a également abordé l'absence d'autres moyens à la disposition des requérants pour leur permettre d'obtenir le redressement du manquement allégué des autorités à assumer leurs obligations positives. En conséquence, la Cour n'estime pas nécessaire d'examiner également sous l'angle de l'article 13 de la Convention le grief soulevé au titre de l'article 2.

### **b) En ce qui concerne le grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1**

196. La Cour rappelle sa conclusion quant à l'absence de violation de l'article 1 du Protocole n° 1. Elle n'en considère pas moins que la demande de réparation des requérants était « défendable » aux fins de l'article 13 de la Convention (*Boyle et Rice c. Royaume-Uni*, 27 avril 1988, § 52, série A

n° 131). Dès lors, ils devaient disposer de recours effectifs et concrets de nature à leur garantir qu'il soit statué sur leurs demandes et éventuellement à leur offrir une compensation pour les pertes subies.

197. La Cour fait observer que les requérants ont eu la possibilité de saisir les juridictions compétentes d'une action en dommages-intérêts. Le refus d'indemnisation dans ce cadre s'est fondé sur l'octroi aux requérants d'un logement de remplacement et d'une somme d'argent et rien n'a permis d'établir la responsabilité civile de l'Etat s'agissant de la différence entre le dédommagement accordé et les pertes réellement subies. Par ailleurs, la Cour a déclaré ci-dessus qu'il ne serait pas approprié d'imposer à l'Etat une obligation absolue d'évaluer le préjudice matériel et d'assumer la responsabilité civile dans des circonstances où il a mis en œuvre le plan de secours d'urgence (paragraphe 178). Au regard de ces facteurs pris en considération par les juridictions internes, le refus de ces dernières d'allouer aux requérants des dommages-intérêts pour la partie du préjudice non couverte par les prestations reçues par les requérants au titre de victimes de la catastrophe ne saurait passer pour déraisonnable ou arbitraire. La Cour ne voit aucun autre motif de conclure que la procédure civile n'a pas constitué un recours effectif pour les griefs soulevés par les requérants au titre de l'article 1 du Protocole n° 1.

198. En conséquence, il n'y a pas eu violation de l'article 13 de la Convention s'agissant des griefs tirés de l'article 1 du Protocole n° 1.

## V. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 8 DE LA CONVENTION ET DE L'ARTICLE 13 DE LA CONVENTION COMBINÉ AVEC L'ARTICLE 8

199. Les requérants se plaignent enfin de l'atteinte à leur droit au respect de la vie privée et familiale et de leur domicile consacré à l'article 8 de la Convention ainsi que de leur droit à un recours effectif en ce qui concerne ce grief. L'article 8 se lit comme suit :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

200. Les observations des parties sur ce point sont sensiblement les mêmes que celles qu'elles ont présentées au titre des articles 2 et 13 de la Convention.

201. La Cour relève que le grief tiré de l'article 8 de la Convention porte sur les faits qui ont déjà été examinés sous l'angle de l'article 2 de la Convention, de l'article 1 du Protocole n° 1 et de l'article 13 de la Convention combiné avec ces deux articles. Au vu du constat qu'elle a fait au regard de ces dispositions, la Cour estime qu'il n'est pas nécessaire d'examiner ces griefs séparément.

## VI. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

202. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

### A. Dommage

203. Les requérants présentent les demandes suivantes au titre du dommage matériel et du dommage moral :

a) la première requérante demande 262 000 euros (EUR) pour les dommages matériel et moral qu'elle ventile ainsi : 1 200 000 roubles (RUB) pour le premier et 8 000 000 RUB pour le deuxième ;

b) la deuxième requérante demande 137 000 EUR pour les dommages matériel et moral qu'elle ventile ainsi : 1 800 000 RUB pour le premier et 3 000 000 RUB pour le second ;

c) la troisième requérante demande 1 099 861 EUR pour les dommages matériel et moral qu'elle ventile ainsi : 730 662 RUB pour le premier et 38 495 140 RUB pour le second ;

d) la quatrième requérante demande 100 000 dollars américains (USD) pour les dommages matériel et moral ;

e) les cinquième et sixième requérants demandent conjointement 20 000 USD et 500 000 RUB pour les dommages matériel et moral.

204. Le Gouvernement conteste ces prétentions qu'il juge excessives et non fondées.

205. La Cour fait observer qu'elle a conclu à une violation des volets substantiel et procédural de l'article 2 de la Convention. Elle reconnaît que les requérants ont subi un préjudice moral et leur accorde, à ce titre, les montants suivants :

a) 30 000 EUR à la première requérante ;

b) 15 000 EUR à la deuxième requérante ;

c) 10 000 EUR chacun aux troisième, quatrième, cinquième et sixième requérants, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt.

**B. Frais et dépens**

206. Les requérants ne sollicitent rien au titre des frais et dépens et, partant, ne reçoivent rien de ce chef.

**C. Intérêts moratoires**

207. La Cour juge approprié de calquer le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

**PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,**

1. *Rejette* l'exception préliminaire du Gouvernement ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation du volet substantiel de l'article 2 de la Convention du fait que l'Etat n'a pas assumé son obligation positive de protéger le droit à la vie ;
3. *Dit* qu'il y a eu violation du volet procédural de l'article 2 de la Convention en raison de l'absence de la réponse judiciaire appropriée requise en cas d'atteintes alléguées au droit à la vie ;
4. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
5. *Dit* qu'aucune question distincte ne se pose sous l'angle de l'article 13 de la Convention combiné avec l'article 2 ;
6. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 13 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 ;
7. *Dit* qu'aucune question distincte ne se pose sous l'angle de l'article 8 de la Convention et de l'article 13 de la Convention combiné avec l'article 8 ;
8. *Dit*
  - a) que l'Etat défendeur doit verser aux requérants au titre du préjudice moral, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif en application de l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes à convertir en roubles au taux applicable à la date du règlement plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt :
    - i. 30 000 EUR (trente mille euros) à la première requérante,
    - ii. 15 000 EUR (quinze mille euros) à la deuxième requérante,
    - iii. 10 000 EUR (dix mille euros) chacun aux troisième, quatrième, cinquième et sixième requérants ;
  - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai de trois mois et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale

européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

9. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 20 mars 2008, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Søren Nielsen  
Greffier

Christos Rozakis  
Président