



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

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE NEJDET ŞAHİN ET PERİHAN ŞAHİN c. TURQUIE

(Requête n° 13279/05)

ARRÊT

STRASBOURG

27 mai 2010

**CETTE AFFAIRE A ÉTÉ RENVOYÉE DEVANT
LA GRANDE CHAMBRE, QUI A RENDU SON ARRÊT LE
20/10/2011**

Cet arrêt peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Nejdet Şahin et Perihan Şahin c. Turquie,

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

Françoise Tulkens, *présidente*,

Ireneu Cabral Barreto,

Vladimiro Zagrebelsky,

Danutė Jočienė,

Dragoljub Popović,

András Sajó,

Işıl Karakaş, *juges*,

et de Sally Dollé, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 29 avril 2010,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 13279/05) dirigée contre la République de Turquie et dont deux ressortissants de cet Etat, M. Nejdet Şahin et M^{me} Perihan Şahin (« les requérants »), ont saisi la Cour le 9 avril 2005 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 sont représentés par M^e K. Karabulut, avocat à Ankara. Le gouvernement turc (« le Gouvernement ») est représenté par son agent.

3. Les requérants se plaignent en particulier d'un défaut d'équité de la procédure dans le cadre de laquelle a été examinée leur demande de pension et d'une divergence de jurisprudence des juridictions nationales. Ils s'estiment victimes d'une atteinte aux principes de l'égalité devant la loi et de l'unicité de la justice (article 6 § 1 de la Convention).

4. Le 12 novembre 2008, la présidente de la deuxième section a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Comme le permet l'article 29 § 3 de la Convention, il a en outre été décidé que la chambre se prononcerait en même temps sur la recevabilité et sur le fond de l'affaire.

EN FAIT**I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE**

5. Les requérants sont nés respectivement en 1949 et 1950 et résident à Ankara.

6. Leur fils était pilote dans l'armée. Il trouva la mort le 16 mai 2001 dans un accident au cours duquel son avion s'écrasa à Malatya (village de Güzyurdu), lors d'un transport de troupes entre Diyarbakır et Ankara.

7. Le 10 mai 2002, les requérants saisirent la direction générale de la caisse de retraite turque d'une demande tendant au bénéfice de la pension mensuelle pour ayants droit prévue à l'article 21 de la loi n° 3713 relative à la lutte contre le terrorisme.

8. Le 23 mai 2002, la caisse de retraite rejeta cette demande.

9. Le 15 juillet 2002, les requérants saisirent le tribunal administratif d'Ankara d'une opposition contre cette décision.

10. Le 1^{er} avril 2003, le tribunal rejeta leur action pour incompétence *ratione materiae*, estimant que les faits litigieux ne relevaient pas de sa compétence mais de celle des juridictions administratives militaires, conformément à l'arrêt du Tribunal des conflits du 14 mai 2001 (E.2000/77, K.2001/22).

11. En conséquence, le 3 juin 2003, les requérants portèrent leur affaire devant la haute cour administrative militaire.

12. Le 10 juin 2004, celle-ci rejeta leur recours. Elle observa tout d'abord que les intéressés s'étaient vu octroyer une pension mensuelle en tant que victimes de guerre ainsi qu'une pension de retraite calculée en vertu de l'article additionnel 78 à la loi n° 5434 et revalorisée selon la loi n° 4567. Elle releva ensuite que l'avion du défunt s'était écrasé lors d'un trajet entre Diyarbakır et Ankara, et que le bénéfice des droits reconnus au titre de l'article 21 de la loi n° 3713 était limité aux cas où un agent de l'Etat avait été directement blessé, handicapé ou tué par des actes de terrorisme. Elle estima donc que le seul fait que la victime ait occupé une fonction dont l'objet était la lutte contre le terrorisme ne suffisait pas à faire naître de tels droits.

13. L'un des juges siégeant à la haute cour émit une opinion dissidente dans laquelle il contesta l'interprétation restrictive de la loi n° 3713. Rappelant qu'il n'était pas contesté que le fils des requérants était décédé dans un accident aérien survenu alors qu'il copiloteait un avion de transport de troupes rentrant d'une opération de lutte contre le terrorisme, il estima que le litige reposait uniquement sur la question de savoir si le décès entraînait dans le champ d'application de l'article 21 de la loi n° 3713. Selon lui, à la lumière de la mission du défunt et compte tenu du fait qu'il transportait des troupes, cette disposition était bel et bien applicable aux circonstances de l'espèce.

14. Le 6 juillet 2004, les requérants formèrent un recours contre le jugement de la haute cour administrative militaire. Ils précisèrent que dans leur mémoire du 10 juin 2004, soumis à la juridiction de première instance, ils avaient produit quatre décisions adoptées par les juridictions administratives ordinaires, à savoir les 6^e, 10^e et 11^e chambres du tribunal administratif d'Ankara, relativement à des demandes introduites par quatre

familles de soldats décédés au cours du même accident d'avion que leur fils ; décisions dans lesquelles les juges avaient estimé que la loi n° 3713 devait s'appliquer. Ils se plaignirent de l'absence de toute référence à ces affaires par les juridictions militaires et soutinrent que la solution adoptée portait atteinte aux principes constitutionnels d'égalité et d'unicité de la justice.

15. Par un arrêt du 30 septembre 2004, la haute cour administrative militaire rejeta le recours des requérants pour défaut de fondement.

16. Cet arrêt fut notifié aux requérants. Le cachet de la poste figurant sur l'enveloppe d'expédition porte la date du 11 octobre 2004.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. Les dispositions législatives

17. L'article 21 de la loi n° 3713 du 12 avril 1991 relative à la lutte contre le terrorisme énonce ceci :

« Les dispositions de la loi n° 2330 relative à l'indemnisation pécuniaire et aux droits à pension s'appliquent aux agents publics qui ont été blessés, qui sont devenus infirmes, qui ont trouvé la mort ou qui ont été assassinés à la suite d'actes terroristes [dont ils ont été la cible] ; [peu importe] que ces agents aient exercé leurs fonctions à l'intérieur ou à l'extérieur du pays, ou qu'ils aient été relevés de leurs fonctions.

(...) »

18. La loi n°2330 relative à l'indemnisation pécuniaire et aux droits à pension adoptée le 3 novembre 1980 et publiée au journal officiel le 6 novembre 1980 dispose :

« Article 1 : Objet

L'objet de cette loi est d'établir la nature et les conditions de paiement de l'indemnité pécuniaire et de la pension mensuelle à verser à ceux qui, chargés du maintien de l'ordre et de la sécurité en temps de paix, de la prévention de la contrebande, ou [d'activités] de surveillance et de poursuite, ont été victimes, en raison de l'exercice de ces fonctions, de blessures ou de maladie dont ils sont décédés sur-le-champ ou ultérieurement (...) »

19. La loi n° 2247 du 12 juin 1979 (entrée en vigueur le 22 juin 1979), relative à la création et au fonctionnement du Tribunal des conflits, et l'article 158 de la Constitution, ont institué une juridiction, le Tribunal des conflits, chargée de trancher les conflits de compétence et de jugement pouvant surgir entre les juridictions civiles, administratives et militaires.

Aux termes de l'article 24 la loi n° 2247 :

« Il y a conflit de jugement lorsque la mise en œuvre d'un droit est rendue impossible par une divergence entre des décisions définitives ou devenues définitives

adoptées par au moins deux des juridictions citées à l'article 1, sous réserve que ces décisions portent – à l'exclusion des questions de compétence – sur le même objet et la même cause, et qu'au moins une des parties [à l'affaire] soit la même [dans les deux cas]. »

B. La jurisprudence des juridictions administratives ordinaires

20. Le 22 janvier, le 26 juin et le 31 mars 2003, les 10^e, 11^e et 6^e chambres du tribunal administratif d'Ankara adoptèrent quatre décisions (E.2002/1059-K.2003/27, E.2002/100-K.2003/1073, E.2002/101-K.2003/1053 et E.2003/148-K.203/522), dans lesquelles elles reconnaissaient que l'accident d'avion en question relevait de circonstances entrant dans le champ d'application de la loi n° 3713.

Le 22 janvier 2003, saisie d'un recours en annulation de la décision de la caisse de retraite portant rejet de la demande d'octroi des droits à pension prévus par la loi n° 3713 qu'avaient formée les parents du pilote de l'avion, la 10^e chambre du tribunal administratif rendit un jugement dans lequel elle s'exprima notamment ainsi :

« (...) Après examen du dossier, [il apparaît] que (...) le fils des plaignants était le pilote de l'avion (...) qui devait, d'une part, transporter les troupes spéciales missionnées pour l'intervention menée contre l'organisation terroriste séparatiste PKK, ainsi que leurs armes et équipements, vers la zone d'intervention et, d'autre part, ramener à leurs unités les troupes qui quittaient cette zone. (...) Il est décédé le 16 mai 2001, son avion s'étant écrasé au cours de cette mission. Après cet événement, une pension de victime de guerre a été attribuée aux plaignants en vertu de l'article 64 de la loi n° 5434 (...) Estimant que le décès entraînait dans le champ d'application de la loi n° 3713, ils ont demandé une pension à ce titre (...) Ils ont intenté la présente action à la suite du rejet de leur demande par l'administration (...) »

Il ressort de l'examen (...) des dispositions législatives susmentionnées et du contenu du dossier que le fils des plaignants est décédé le 16 mai 2001 dans l'accident de l'avion dans lequel il transportait des troupes ayant participé à une intervention contre le terrorisme. Il est clair que cette intervention relève de la lutte contre le terrorisme (...) c'est pourquoi il y a lieu d'annuler l'acte administratif litigieux (...) »

Le 26 juin 2003, saisie de demandes similaires émanant des proches du sergent et du sergent-chef en charge de l'entretien de l'avion, tous deux décédés dans l'accident, la 11^e chambre du tribunal administratif adopta deux jugements concluant de même. Par la suite, cette approche fut confirmée par le Conseil d'Etat.

21. Le 22 novembre 2004, le Conseil d'Etat adopta deux arrêts (E.2002/1059-K.2004/4656 et E.2003/3856-K.2004/4656) relatifs à l'application de la loi n° 3713 au bénéfice de proches des victimes décédées dans l'accident d'avion du 16 mai 2001. Dans ces arrêts, il formula notamment les considérations suivantes :

« (...) à l'issue de l'examen du dossier, il est établi que l'avion (...) militaire qui assurait le transport de Diyarbakır à Ankara du personnel militaire exerçant dans la

région soumise à l'état d'urgence et rattaché au commandement des forces spéciales s'est écrasé le 16.05.2001. (...) Il est également établi que la demande de pension mensuelle formée par les requérants en vertu des dispositions de la loi n° 3713 a été rejetée par une décision implicite de l'administration intimée.

Dans la mesure où le proche des requérants est décédé dans l'accident d'un avion utilisé pour le transport du personnel assurant la lutte contre le terrorisme dans la région soumise à l'état d'urgence, il convient de considérer que sa mission entrait dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. L'évènement étant survenu lors de l'exécution d'une [telle] mission (...), l'interprétation restrictive de l'article 21 de la loi n° 3713 faite par l'administration intimée pour rejeter la demande des requérants au motif [que la victime] n'avait pas été directement la cible d'un acte terroriste n'est pas conforme à la loi.

Il est donc décidé d'annuler la mesure administrative litigieuse et de confirmer la décision du tribunal administratif.

(...) »

22. Le 31 mars 2003, la 6^e chambre du tribunal administratif adopta des conclusions analogues à l'égard du décès du caporal chargé des communications dans l'avion en question. Ce jugement fut confirmé par le Conseil d'Etat le 24 février 2006 (E.2003/3110, K.2006/843).

C. Les décisions du Tribunal des conflits

23. Le 22 février 1999, saisi d'une demande tendant à la résolution d'une divergence entre les solutions adoptées respectivement par les juridictions administratives ordinaires et les juridictions administratives militaires, qui avaient tranché différemment un litige reposant sur des points de fait et de droit similaires, le tribunal des conflits adopta une décision (E.1998/75, K.1999/4), dans laquelle il s'exprima notamment ainsi :

« Les faits : (...) »

1) A la suite du rejet par la caisse de retraite de la demande de A.T. tendant (...) à l'obtention d'une pension mensuelle au profit de (...) N. T. en vertu de l'article 72 de la loi n° 5434 (...) en sus de l'indemnisation obtenue (...) en raison du décès de son fils survenu par suite d'une avalanche alors qu'il effectuait son service militaire (...), une action a été intentée devant la juridiction administrative militaire (...)

La haute cour administrative militaire (...) : pour qu'une pension mensuelle soit attribuée aux proches (père ou mère) d'une personne décédée dans l'exercice de ses fonctions en vertu de l'article 72 paragraphe dernier de la loi n° 5434, il faut, dans le cas des agents publics chargés d'assurer la sécurité intérieure et la protection de l'ordre (...), que la victime soit décédée en raison de ses fonctions ou de l'exécution de son service (...) En l'occurrence, le décès survenu par suite d'une catastrophe naturelle ne peut être considéré comme un cas de décès défini au dernier paragraphe de l'article 72 de la loi n° 5434 ni, dès lors, donner lieu à l'attribution d'une pension mensuelle à la mère ou au père (...) Pour toutes ces raisons, la demande du père [du

défunt] (...) a été rejetée pour absence de contrariété à la loi ; (...) le recours en rectification a été rejeté et le jugement est devenu définitif (...)

2) A la suite du rejet par la caisse de retraite de la demande de H. et F.G. (...) tendant à l'obtention d'une pension en vertu de l'article 72 de la loi n° 5434 (...) en raison du décès de leur fils par suite d'une avalanche survenue alors qu'il effectuait son service militaire (...) une action a été intentée devant le tribunal administratif.

Le tribunal administratif d'Ankara (...) a estimé que bien que le décès fût survenu par suite d'une avalanche, le fait que le [défunt] était gendarme et qu'il se trouvait à cet endroit (...) pour maintenir la sécurité et l'ordre dans le pays (...) [prévalait, et] le rejet de la demande par l'administration intimée n'était pas conforme à la loi (...), il a [donc] annulé la décision de rejet (...) et son jugement, confirmé par le Conseil d'Etat, (...) est devenu définitif à l'issue du rejet du recours en rectification formé par l'administration intimée (...)

La demande adressée au tribunal des conflits : les avocats d'A. T. demandent qu'il soit mis fin à la différence de jugement entre le tribunal administratif d'Ankara et la haute cour administrative militaire (...) dans le sens de la position adoptée par le tribunal administratif d'Ankara (...)

(...)

Le premier paragraphe de l'article 24 de loi n° 2592 portant modification de la loi n° 2247 relative à la création et au fonctionnement du Tribunal des conflits dispose : « Il y a conflit de jugement lorsque la mise en œuvre d'un droit est rendue impossible par une divergence entre des décisions définitives ou devenues définitives adoptées par au moins deux des juridictions citées à l'article 1, sous réserve que ces décisions portent – à l'exclusion des questions de compétence – sur le même objet et la même cause, et qu'au moins une des parties [à l'affaire] soit la même [dans les deux cas]. »

En vertu de cette disposition, il faut, pour qu'il y ait conflit de jugement que ces conditions soient cumulativement réunies : a) les décisions donnant lieu à conflit doivent avoir été adoptées par au moins deux juridictions [différentes] parmi les juridictions judiciaires, administratives ou militaires ; b) l'objet, la cause et l'une des parties au moins doivent être les mêmes ; c) les deux décisions doivent être définitives ; d) les décisions doivent statuer sur le fond de l'affaire et e) la mise en œuvre du droit doit être rendue impossible par la divergence entre les décisions.

Au terme de l'examen des décisions dont il est allégué qu'elles sont en conflit, il apparaît qu'il s'agit de jugements rendus par les juridictions administratives ordinaires et les juridictions administratives militaires, dont, objectivement, l'objet et la cause, tout en reposant sur des faits matériels différents, sont identiques, et pour lesquels l'une des parties au moins (l'administration intimée) est la même ; que les jugements en question sont devenus définitifs par épuisement des voies de recours internes et qu'ils statuent tous deux sur le fond. Dès lors, il est établi que les quatre premières conditions posées à l'article 24 pour qu'il y ait conflit de jugements sont réunies.

Quant à savoir si, en l'espèce, le critère de l'impossibilité de la mise en œuvre du droit est réalisé (...) l'article 24 tend, dans le cas où une personne se trouve dans l'impossibilité d'obtenir la mise en œuvre de son droit en raison de jugements divergents rendus par deux juridictions distinctes, à apporter une réponse en soumettant la résolution de cette divergence au Tribunal des conflits (...)

(...) le jugement d'annulation adopté par le tribunal administratif n'a aucune incidence sur le jugement de rejet de la haute cour administrative militaire ; l'administration intimée, tenue d'annuler sa mesure au regard du jugement d'annulation adopté au profit de H. et F.G., n'a pas l'obligation d'exécuter ce jugement à l'égard de N. T., tiers à la procédure. Dans la mesure où la procédure introduite par N. T. s'est soldée par un rejet, on ne peut considérer que l'intéressé dispose d'un droit reconnu par une décision de justice.

(...) la requérante ne pouvant se prévaloir d'un droit reconnu par une décision de justice, il convient de rejeter son recours en vertu de l'article 24 de la loi n° 2247, la condition de « l'impossibilité d'exécuter le jugement », requise pour qu'il y ait divergence de jugement, n'étant pas réalisée.

(...) »

24. Le 14 mai 2001, le Tribunal des conflits adopta une décision (n° E. 2000/77, K. 2001/22) dont les passages pertinents en l'espèce se lisent comme suit :

« (...) Résumé : L'action en annulation du rejet par la caisse de retraite d'une action en réclamation de pension d'invalidité (...) introduite par une personne dont il a été établi par un rapport médical qu'elle était inapte au service militaire, et qui estimait que son problème de santé avait pour origine l'exercice de sa fonction militaire, relève de la compétence de la haute cour administrative militaire quant à la résolution du litige.

(...)

Examen au fond : (...) Aux termes de l'article 157 de la Constitution, la haute cour administrative militaire, bien qu'instituée par des instances non militaires, est la juridiction qui statue en premier et dernier ressort pour exercer le contrôle juridictionnel des conflits nés des actes ou comportements administratifs liés au service militaire et qui concernent le personnel militaire. Cependant, il a été établi que pour les conflits nés des obligations militaires, il n'était pas nécessaire de rechercher si l'intéressé faisait partie du personnel militaire. (...) Pour que la haute cour administrative militaire puisse connaître d'un litige, il faut que l'acte administratif litigieux concerne « un militaire » et soit « lié au service militaire » (...)

Pour savoir si l'acte administratif est ou non « lié au service militaire » et déterminer la juridiction compétente pour en connaître, il convient d'en examiner l'objet. S'il a été adopté conformément aux traditions, aux principes et aux pratiques militaires, il faut considérer que l'acte est lié au service militaire (...) Plus précisément, les actes administratifs relatifs au service militaire sont les actes établis relativement aux capacités (...) du militaire, à son attitude et à son comportement, à son passé militaire, à ses droits et obligations en tant que militaire, au but du service militaire, et à la spécificité des lieux d'exercice de la fonction militaire. Même si l'acte a été adopté par une instance non militaire, cela est sans incidence, et c'est la haute cour administrative militaire qui doit connaître de l'action [introduite par un] militaire privé d'un avantage.

(...) du fait que l'acte administratif concerne un militaire et est lié au service militaire, l'examen et la résolution du litige relèvent de la compétence de la haute cour administrative militaire. »

25. Le 11 décembre 2006, le Tribunal des conflits adopta une décision (E. 2006/246, K. 2006/236) par laquelle il déterminait la juridiction compétente pour connaître des litiges en matière d'indemnisation pécuniaire relevant de la loi n° 3713. Les passages pertinents de cette décision se lisent comme suit :

« (...) »

Les faits : Le fils des requérants (...) est décédé le 16 mai 2001 dans l'accident à Malatya-Akçadağ-Güzyurdu de l'avion de transport de troupes dans lequel il était monté pour se rendre de Diyarbakır à Ankara après sa mission dans la région soumise à l'état d'urgence (...)

Au terme de la procédure introduite par les plaignants à la suite du refus de la caisse de retraite de leur accorder une pension [alors qu'ils] alléguaient que le décès était survenu lors de l'exercice d'une fonction relevant des lois n°s 2330 et 3713, la 3^e chambre du tribunal administratif d'Ankara a rejeté la requête par une décision du 27/06/2002 (E. / 2001/1616, K : 2002/1095), estimant que les faits n'étaient pas survenus à la suite d'actes terroristes. Saisie sur recours, la 11^e chambre du Conseil d'Etat, par un arrêt du 30/01/2003 (E : 2002/3971, K : 2003/495) infirma le jugement du tribunal, estimant qu'il eût fallu que celui-ci reconnaisse que le plaignant devait bénéficier des droits garantis par les lois n°s 2330 et 3713, le décès de son fils étant dû à des actes terroristes. L'assemblée plénière des chambres administratives du Conseil d'Etat, [saisie] sur persistance du tribunal [saisi sur renvoi] quant à sa décision initiale, infirma cette décision, par un arrêt du 01/04/2004 (E : 2003/774, K : 2004/409) qui allait dans le même sens que l'arrêt d'infirmerie de la 11^e chambre du Conseil d'Etat (...)

Bien que les plaignants aient saisi (...) l'administration intimée aux fins d'obtenir le paiement d'une indemnité pécuniaire après que le Conseil d'Etat, en ses chambres réunies, eut confirmé que le décès de leur fils relevait du champ d'application des lois n°s 2330 et 3713, l'administration ne donna pas de réponse.

(...) le 25 juillet 2005, les intéressés ont saisi les juridictions administratives ordinaires aux fins de l'annulation de la décision implicite de rejet de l'administration (...)

L'administration intimée, invoquant la compétence de la haute cour administrative militaire, a formé opposition pour incompétence (...)

(...) Par une décision du 2 mars 2006, le tribunal administratif d'Ankara a rejeté l'exception d'incompétence et s'est déclaré compétent.

(...) L'administration poursuivie a déposé une requête en [résolution] de conflits de compétence.

Le procureur général près la haute cour administrative militaire (...) estime que le litige (...) relève de la compétence de la haute cour administrative militaire, de sorte que la décision de compétence du tribunal administratif doit être annulée (...)

Le procureur général près le Conseil d'Etat (...) conclut que le litige (...) relève de la compétence des juridictions administratives ordinaires (...)

(...)

(...) [dans la mesure où], lorsqu'elle a examiné la question de savoir si le décès du soldat qui était un proche des requérants était survenu parce qu'il avait été victime d'actes terroristes au regard de la loi n° 3713, ou lors de l'exercice d'une fonction visée par la loi n° 2330 ou à cause d'une telle fonction, ou, comme ce fut le cas en l'espèce (...) lorsqu'elle a procédé au contrôle juridictionnel de la mesure [de rejet], la commission des indemnisations pécuniaires a porté une appréciation tenant compte des compétences militaires du soldat (...), de son comportement (...), de son passé militaire, de ses droits et devoirs en tant que soldat, du but du service militaire, et des spécificités des lieux des missions militaires et des règles et traditions militaires ; et [dans la mesure où,] en l'espèce, se trouve réalisée la condition selon laquelle l'acte administratif doit être lié au service militaire, la haute cour administrative militaire est compétente pour connaître de l'affaire qui a fait l'objet du conflit.

(...)

Il convient de lever la décision par laquelle le tribunal administratif s'est reconnu compétent (...) »

EN DROIT

SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 DE LA CONVENTION

26. Les requérants allèguent un défaut d'équité de la procédure et soutiennent que la possibilité qu'un même fait puisse donner lieu à une appréciation juridique différente d'une juridiction à l'autre méconnaît les principes de l'égalité et de l'unicité de la justice. Ils reprochent également à l'Etat de ne pas avoir intenté une action contre le fabricant de l'avion qui s'est écrasé.

Ils invoquent l'article 6 de la Convention, qui est ainsi libellé :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal (...), qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

27. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse.

A. Sur la recevabilité

1. Sur l'applicabilité de l'article 6

28. Le Gouvernement excipe de l'inapplicabilité de l'article 6 de la Convention au cas d'espèce, les faits litigieux ne concernant pas, selon lui,

un droit de caractère civil au sens de l'article 6 de la Convention. A cet égard, il précise que le législateur a adopté l'article 21 de la loi n° 3713 pour garantir que les familles des agents publics décédés à la suite d'actes terroristes puissent bénéficier de droits sociaux supplémentaires par rapport aux droits sociaux accordés en cas de décès dans d'autres circonstances. Il estime que la décision d'octroyer ou non de telles garanties sociales ne relève pas de l'application de la Convention mais du pouvoir discrétionnaire du législateur.

29. Les requérants récusent cette analyse.

30. La Cour estime que l'examen de l'applicabilité de l'article 6 § 1 de la Convention pose de sérieuses questions de fait et de droit, qui sont liées au fond du grief tiré de cet article et qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête. Partant, elle décide de le joindre au fond.

2. Sur l'épuisement des voies de recours internes

31. Le Gouvernement soutient que les requérants ont omis d'épuiser les voies de recours internes dans la mesure où ils n'ont pas formé de recours contre la décision d'incompétence du tribunal administratif d'Ankara.

32. Les requérants contestent cette thèse et soulignent que les décisions rendues par les juridictions internes en matière de compétence sont des décisions d'ordre public. Ils considèrent donc qu'ils étaient tenus de s'y soumettre.

33. La Cour rappelle que l'obligation d'épuiser les voies de recours internes se limite à celle de faire un usage normal de recours vraisemblablement efficaces, suffisants et accessibles (*Buscarini et autres c. Saint Marin* [GC], n° 24645/94, CEDH 1999I, et *Assenov et autres c. Bulgarie*, 28 octobre 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VIII), et qu'un tel recours doit être capable de porter directement remède à la situation litigieuse (*Qufaj Co. Sh.p.k. c. Albanie* (déc.), n° 54268/00, CEDH 2003-XI). En l'occurrence, elle observe que les requérants ont initialement intenté une action devant les juridictions administratives ordinaires mais que celles-ci se sont déclarées incompétentes. Dès lors, on ne saurait leur reprocher de ne pas avoir persisté dans cette voie et d'avoir saisi la haute cour administrative militaire, désignée comme l'instance compétente pour trancher leur litige, d'autant que cette dernière juridiction a accueilli leur demande et l'a examinée quant au fond, comme relevant effectivement de son champ de compétence. Partant, il convient de rejeter l'exception préliminaire soulevée par le Gouvernement sur ce point.

3. Sur le respect du délai de six mois

34. Le Gouvernement soutient que la requête est tardive, ayant été introduite le jour d'échéance du délai de six mois, délai qui doit selon lui

être considéré comme courant à compter de l'arrêt de la haute cour administrative militaire du 30 septembre 2004.

35. Les requérants contestent cette thèse et affirment avoir reçu notification du jugement en question le 21 octobre 2004.

36. La Cour observe, au vu des pièces du dossier, que l'arrêt de la haute cour administrative militaire du 30 septembre 2004 a effectivement été notifié aux requérants, et que si l'enveloppe d'expédition de l'acte de notification ne mentionne pas la date à laquelle les requérants ont reçu la notification en question, elle porte en revanche, en ce qui concerne la date d'expédition, un cachet de la poste du 11 octobre 2004. Or, la présente requête a été introduite le 9 avril 2005, soit moins de six mois après cette date. Il convient donc de rejeter l'exception préliminaire soulevée par le Gouvernement sur ce point.

37. La Cour constate que la requête n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention, et qu'elle ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de la déclarer recevable.

B. Sur le fond

1. Sur l'applicabilité de l'article 6 § 1

38. La Cour rappelle qu'elle a, à maintes reprises, souligné que l'applicabilité de l'article 6 § 1 de la Convention dans le contexte civil présuppose l'existence d'une « contestation » sur un « droit de caractère civil » que l'on peut prétendre, au moins de manière défendable, reconnu en droit interne, qu'il soit ou non protégé de surcroît par la Convention. Il doit s'agir d'une contestation réelle et sérieuse ; elle peut concerner aussi bien l'existence même du droit que son étendue ou ses modalités d'exercice. L'issue de la procédure doit être directement déterminante pour le droit en question (voir, notamment, *Athanassoglou et autres c. Suisse* [GC], n° 27644/95, § 43, CEDH 2000-IV, et *Mennitto c. Italie* [GC], n° 33804/96, § 23, CEDH 2000-X).

39. En l'occurrence, les requérants et le Gouvernement sont en désaccord sur le point de savoir s'il existe une contestation relative à un droit de nature à faire jouer l'article 6 § 1. Dès lors, la Cour commencera par déterminer si l'on peut, de manière défendable, considérer qu'était reconnu en droit interne un droit à l'indemnisation réclamée.

40. A cet égard, elle observe que les conditions d'octroi d'une allocation pécuniaire aux ayants droit des victimes d'attentats terroristes sont fixées à l'article 21 de la loi n° 3713. A la lecture de cette disposition, force est de constater que cette allocation dépend dans une large mesure, quant à son principe et à son étendue, du pouvoir d'appréciation des autorités nationales. Cela étant, lorsque les conditions énoncées dans la loi sont remplies, le paiement de l'allocation ne représente pas une libéralité de l'Etat, mais

correspond à un véritable droit, que son bénéficiaire peut revendiquer en justice.

41. En l'occurrence, il apparaît par ailleurs clairement qu'une contestation a surgi au plus tard lors de la saisine de la haute cour administrative militaire (paragraphe 11 ci-dessus). Cette contestation était réelle et sérieuse, et elle portait sur l'existence même du droit de percevoir une allocation complémentaire revendiqué par les requérants. L'issue de la procédure litigieuse pouvait conduire au maintien de la décision attaquée, à savoir le refus de la caisse de retraite d'octroyer l'allocation en question, et c'est d'ailleurs ce qui s'est produit. Cette procédure était ainsi directement déterminante pour le droit en jeu. Les juridictions internes avaient donc à statuer sur une contestation relative à un droit auquel prétendaient les requérants.

42. Quant à savoir si ce droit était de caractère civil, il suffit dans une affaire de cette nature impliquant une demande présentée en vertu d'un régime légal d'indemnisation que l'action des requérants ait eu un objet patrimonial et que l'issue de la procédure ait été déterminante pour des droits eux aussi patrimoniaux (*Procola c. Luxembourg*, 28 septembre 1995, § 39, série A n° 326). Or tel est bien le cas du droit à l'attribution d'une pension telle que celle revendiquée en l'espèce.

43. La Cour considère donc que l'article 6 est applicable dans son volet civil.

2. Sur la violation alléguée de l'article 6 § 1 de la Convention

44. Le Gouvernement expose que le système judiciaire turc est composé de juridictions administratives ordinaires et de juridictions administratives militaires, qui traitent chacune de litiges aux caractéristiques différentes et qui ont chacune développé leur propre jurisprudence. Il précise également qu'il n'existe pas d'organe chargé de résoudre les conflits de jurisprudence pouvant survenir entre ces deux types de juridictions. Il soutient toutefois qu'un tel mécanisme n'est pas nécessaire, compte tenu de la différence entre les champs de compétence respectifs de l'une et de l'autre.

45. Selon le Gouvernement, la haute cour administrative militaire est une juridiction indépendante et impartiale, et en l'espèce, elle a rendu son jugement en tenant compte des circonstances spécifiques de l'affaire, après avoir apprécié de manière équitable les preuves qui lui ont été soumises et l'applicabilité de l'article 21 de la loi n° 3713. Chaque affaire aurait ses caractéristiques propres, en fonction des preuves contenues dans le dossier. De plus, le principe de l'indépendance des juridictions voudrait que chaque tribunal puisse avoir un point de vue différent quant à l'application de la loi. Au demeurant, il n'appartiendrait pas à la Cour, selon sa propre jurisprudence, de substituer sa propre appréciation des faits à celle opérée par les instances nationales.

46. Le Gouvernement s'appuie également sur trois décisions rendues par les juridictions militaires quant à l'application de l'article 21 de la loi n° 3713, qui sont selon lui comparables à celle adoptée dans le cas d'espèce. Il soutient en outre que le refus d'indemniser les requérants en vertu de l'article 21 de la loi n° 3713 au motif que le décès ne résultait pas directement d'un acte terroriste n'est pas contraire à la loi, et qu'à cet égard, les décisions des juridictions administratives ordinaires portant sur le même accident d'avion doivent s'entendre comme révélant non pas une divergence de jurisprudence, mais une différence d'appréciation.

47. Enfin, le Gouvernement précise que l'article 158 de la Constitution et la loi n° 2247 ont institué un tribunal des conflits chargé de trancher les conflits de compétence entre les juridictions judiciaires, administratives et militaires. Se référant à un arrêt du Tribunal des conflits du 22 février 1999 (E.1998/75, K.1999/4), il précise toutefois que le tribunal en question s'est déclaré compétent pour connaître uniquement des cas de divergence de jurisprudence entre deux juridictions différentes pour lesquels il existe à la fois une décision qui reconnaît un droit à un particulier et une autre décision qui rend impossible l'exécution de la première. Il indique que, compte tenu du caractère limité de la compétence de ce tribunal, il n'existe pas de juridiction devant laquelle les requérants auraient pu dénoncer la divergence de jurisprudence alléguée. Il estime toutefois qu'on ne saurait voir là une carence du système juridique turc, les décisions rendues par les juridictions civiles, administratives ou militaires étant soumises au contrôle de leur propre juridiction supérieure, dans le respect des principes de l'indépendance et de l'impartialité.

48. Les requérants contestent ces arguments et soutiennent que le rejet de leur demande porte atteinte aux principes de l'égalité et de l'unicité de la justice.

49. La Cour rappelle tout d'abord que c'est au premier chef aux autorités nationales, notamment aux cours et tribunaux, qu'il incombe d'interpréter la législation interne (voir *Brualla Gómez de la Torre c. Espagne*, 19 décembre 1997, § 31, *Recueil* 1997-VIII, et *Saez Maeso c. Espagne*, n° 77837/01, § 22, 9 novembre 2004) et que son rôle se limite à vérifier la compatibilité avec la Convention des effets de pareille interprétation.

50. Elle souligne en outre avoir déjà été saisie de litiges mettant en cause la question des divergences de jurisprudence au regard des exigences de l'article 6 § 1 de la Convention (voir, notamment, *Zielinski et Pradal et Gonzalez et autres c. France* [GC], nos 24846/94 et 34165/96 à 34173/96, CEDH 1999-VII, *Beian c. Roumanie* (n° 1), n° 30658/05, CEDH 2007-XIII (extraits), et *Iordan Iordanov et autres c. Bulgarie*, n° 23530/02, 2 juillet 2009). Les divergences dont elle a eu alors à connaître résultaient de disparités dans les jugements rendus par un ensemble de juridictions de fond, soumises à la hiérarchie d'une cour suprême, dont le rôle était précisément de régler ces contradictions en fixant l'interprétation à suivre

(*Zielinski et Pradal et Gonzalez et autres*, précité, § 59, et *Beian*, précité, § 39).

51. La Cour a ainsi été amenée à se prononcer sur le point de savoir dans quelles conditions des contradictions dans la jurisprudence d'une juridiction nationale suprême portaient atteinte au principe de la sécurité juridique et constituaient une violation de l'article 6 § 1 de la Convention (voir *Beian*, précité, §§ 34-40, *Iordan Iordanov et autres*, précité, §§ 48-49, *Pérez Arias c. Espagne*, n° 32978/03, § 25, 28 juin 2007, et *Schwarzkopf et Taussik c. République tchèque* (déc.), n° 42162/02, 2 décembre 2008). Ce faisant, elle a précisé quels étaient les critères qui guidaient son appréciation (*Iordan Iordanov et autres*, précité, §§ 48-49).

52. Les circonstances de la présente espèce se distinguent toutefois considérablement de ceux examinés dans les affaires susmentionnées. En l'occurrence, ne sont pas en cause les contradictions pouvant exister dans la jurisprudence d'une juridiction nationale suprême, mais les disparités de jurisprudence pouvant résulter de jugements émanant de juridictions non hiérarchisées, appartenant à deux types d'instances juridictionnelles distinctes et autonomes, dotées chacune d'une juridiction suprême.

53. En effet, la Cour observe que les requérants se plaignent d'une divergence dans l'appréciation que les juridictions administratives ordinaires et les juridictions administratives militaires ont faite des circonstances de l'accident d'avion du 16 mai 2001. Alors que les premières ont établi l'existence d'un lien de causalité entre cet événement et la lutte contre le terrorisme – condition *sine qua non* de l'admissibilité au bénéfice des droits à pension prévus à l'article 21 de la loi n° 3713 –, les secondes ont conclu à l'absence d'un tel lien.

54. A cet égard, la Cour rappelle tout d'abord que la différence de traitement apportée à deux litiges ne saurait s'entendre comme une divergence de jurisprudence lorsqu'elle est justifiée par une différence dans les situations de fait en cause (*Erol Uçar c. Turquie* (déc.), n° 12960/05, 29 septembre 2009). Elle souligne ensuite que l'éventualité de divergences de jurisprudence est par nature inhérente à tout système judiciaire reposant sur un ensemble de juridictions du fond ayant autorité sur leur ressort territorial. Elle a admis par ailleurs que de telles divergences peuvent également apparaître au sein d'une même juridiction. Cela, en soi, ne saurait être jugé contraire à la Convention (*Santos Pinto c. Portugal*, n° 39005/04, § 41, 20 mai 2008).

55. De même reconnaît-elle que l'autonomie décisionnelle des juges invoquée par le Gouvernement (paragraphe 45 ci-dessus) peut expliquer que des interprétations différentes puissent être données à des textes identiques, à différents niveaux des ordres juridictionnels. A cet égard, elle rappelle toutefois qu'il est important de mettre en place des mécanismes qui soient à même d'assurer la cohérence de la pratique au sein des tribunaux, et l'uniformisation de la jurisprudence (*Schwarzkopf et Taussik*, précité).

56. Certes, en l'occurrence, il ressort des éléments du dossier que la différence dont se plaignent les requérants ne réside pas dans les situations de fait examinées par les différentes juridictions nationales, ces situations étant identiques, mais dans l'application du droit matériel et la chose jugée en découlant. Cela étant, la Cour observe que la divergence de jurisprudence qui en résulte apparaît, dans les circonstances de l'espèce, comme inhérente à la structure même de l'ordre juridictionnel administratif et à la coexistence d'une dualité de juridictions en son sein.

57. Intervenues de manière parallèle dans un même domaine de compétence, ces juridictions n'ont pas respecté le cloisonnement de leurs compétences respectives, auquel elles sont pourtant soumises en principe, en vertu du droit interne (paragraphe 23-25 ci-dessus). Or, dès lors qu'à l'origine de la divergence des solutions juridiques dénoncée par les requérants se trouve le non-respect de ce cloisonnement de compétences par les juridictions litigieuses, la Cour estime qu'en affirmant clairement la compétence des tribunaux administratifs militaires quant aux litiges en matière d'indemnisation pécuniaire relevant de la loi n° 3713 (paragraphe 25 ci-dessus), le tribunal des conflits paraît avoir résorbé la source des disparités de solutions juridiques litigieuses.

58. En effet, l'intervention du tribunal des conflits a permis d'arbitrer la divergence de position entre les juridictions administratives ordinaires et les juridictions administratives militaires quant à leurs champs de compétence respectifs, et a mis fin en principe à l'intervention des juridictions administratives ordinaires dans un domaine de compétence dévolu aux juridictions administratives militaires.

59. Partant, le fait, fût-il regrettable, qu'à la date de saisine par les requérants des juridictions internes, deux interprétations différentes aient été données à un même texte juridique, par deux instances juridictionnelles distinctes et autonomes, ne saurait à lui seul suffire à porter atteinte au principe de sécurité juridique, dès lors que le droit interne paraît avoir été en mesure de résorber la source de ces incohérences.

60. A cet égard, la Cour rappelle de surcroît qu'il ne lui appartient pas, en principe, de comparer les diverses décisions rendues, même dans des litiges de prime abord voisins, par des tribunaux dont l'indépendance s'impose à elle (*Engel et autres c. Pays-Bas*, 8 juin 1976, § 103, série A n° 22, et *Gregório de Andrade c. Portugal*, n° 41537/02, § 36, 14 novembre 2006). Au demeurant, au vu de la position adoptée par le tribunal des conflits qui a conforté les juridictions administratives militaires dans leur compétence, elle estime que les requérants ne sauraient prétendre avoir subi un déni de justice en raison de l'examen de leur litige par ces juridictions ou de la solution retenue par ces dernières, dans les circonstances de l'espèce.

61. En conséquence, la Cour conclut à la non-violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

62. Elle estime ainsi avoir répondu à l'essentiel des doléances des requérants et juge donc qu'il ne s'impose pas d'examiner séparément le restant de leur grief.

PAR CES MOTIFS, LA COUR,

1. *Déclare*, à l'unanimité, la requête recevable ;
2. *Dit*, par six voix contre une, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 27 mai 2010, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Sally Dollé
Greffière

Françoise Tulkens
Présidente

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion séparée du juge D. Popović.

F.T.
S.D.

OPINION DISSIDENTE DU JUGE POPOVIĆ

La majorité remarque à juste titre, au paragraphe 59 de l'arrêt, qu'il est regrettable que « deux interprétations différentes aient été données à un même texte juridique, par deux instances juridictionnelles distinctes ». Elle n'en conclut pas moins que cela ne porte pas atteinte au principe de la sécurité juridique.

Je ne puis suivre la majorité de mes collègues sur ce point. A mon avis, la situation dans laquelle se trouvent les requérants est équivalente à un cas de déni de justice. D'un côté, les requérants n'ont pu saisir le tribunal administratif, ce que d'autres citoyens se trouvant dans la même situation ont pu faire. De l'autre côté, la juridiction administrative militaire ne leur a pas donné gain de cause, alors que la demande de quatre familles de soldats décédés au cours du même accident d'avion que leur fils a abouti devant la juridiction administrative que les requérants n'ont, eux, pas pu saisir.

Je tiens à souligner que, dans la présente affaire, on ne voit pas pourquoi la possibilité de saisir la juridiction administrative a été refusée uniquement aux requérants, tandis que tous les autres ont pu faire trancher par cette même juridiction une question semblable se rattachant aux mêmes circonstances.

Il me semble qu'on est en présence d'une incohérence flagrante de la jurisprudence au niveau national, qui a privé les requérants de la sécurité juridique garantie à tous les citoyens. Pour ces raisons, je trouve que les requérants n'ont pas bénéficié d'un procès équitable et que, par conséquent, l'article 6 de la Convention a été méconnu en l'espèce.