

Mars 2008

Boudaïeva et autres c. Russie - 11673/02, 15339/02, 15343/02 et al.

Arrêt 20.3.2008 [Section I]

Article 2

Obligations positives

Manquement des autorités à procéder à des travaux d'aménagement et à mettre en place des mesures de secours d'urgence face à un risque prévisible de coulées de boue qui seraient meurtrières : *violations*

article 1 du Protocole n° 1

article 1 al. 1 du Protocole n° 1

Respect des biens

Adéquation des mesures prises par les autorités pour fournir des logements de remplacement et des aides d'urgence aux victimes de dégâts matériels causés par des coulées de boue : *non-violation*

En fait : La ville de Tirnaouz (Russie) se situe dans une zone où des coulées de boue sont recensées chaque année depuis 1937. Durant l'été 2000, pendant une période de sept jours, la zone fut frappée par une succession de coulées de boue ; au moins huit décès, dont celui du mari de la première requérante, furent comptabilisés. Le plus jeune fils de la première requérante fut gravement blessé, et la deuxième requérante ainsi que sa fille eurent de graves brûlures de frottement. Les logements et les biens des requérants furent détruits et, bien que les intéressés se soient vu octroyer des logements de remplacement gratuits ainsi qu'une aide financière d'urgence versée sous la forme d'une somme globale, leur état de santé s'est dégradé depuis la catastrophe. Le parquet décida de ne pas ouvrir d'enquête pénale sur la catastrophe ou sur le décès du mari de la première requérante, considéré comme accidentel. L'action civile par la suite engagée par les requérants contre les autorités fut rejetée aux motifs que la population locale avait été informée des risques par les médias et que toutes les mesures raisonnables avaient été prises pour atténuer ces risques.

Dans le cadre de la procédure devant la Cour européenne des droits de l'homme, le Gouvernement a soutenu que du fait de leur force exceptionnelle les coulées de boue avaient été impossibles à prévoir ou à stopper, et que les personnes qui étaient retournées chez elles après la première vague de boue l'avaient fait au mépris de l'ordre d'évacuation.

Pour leur part, les requérants reprochaient aux autorités d'avoir négligé de procéder aux travaux essentiels de réparation sur le dispositif défaillant, de ne pas avoir émis de préavis et de ne pas avoir mené d'enquête. Ils ont soumis des documents officiels prouvant qu'aucun crédit n'avait été inscrit au budget du district pour les réparations et que bien avant la catastrophe les autorités avaient

reçu de l'Institut de la montagne (organe de l'Etat chargé de la surveillance des risques météorologiques dans les zones de haute altitude) un certain nombre de mises en garde les pressant de réaliser les travaux en question et de mettre en place des postes d'observation afin de faciliter l'évacuation de la population en cas de besoin. L'un des derniers avertissements avait mentionné le risque qu'il y eût des victimes et des pertes record si ces mesures n'étaient pas mises en œuvre de toute urgence.

En droit : article 2 – a) Mauvais entretien du dispositif et manquement à mettre en place un système d'alerte : L'étendue des obligations positives de l'Etat en matière de secours d'urgence dépend de l'origine de la menace et de la mesure dans laquelle le risque peut être atténué. Il est important, en l'occurrence, de se demander si les circonstances de l'affaire montraient l'imminence de risques naturels clairement identifiables, tels qu'une catastrophe frappant de manière récurrente une zone spécifique aménagée pour être habitée ou utilisée par l'homme. En 1999, les autorités avaient reçu un certain nombre de mises en garde qui auraient dû les alerter quant au risque croissant lié à une importante coulée de boue. En fait, elles n'ignoraient pas que tout phénomène de coulée de boue, quelle que fût son ampleur, était susceptible d'avoir des effets dévastateurs compte tenu du mauvais état de l'ouvrage de protection. Bien que le caractère urgent des travaux de réparation eût été indiqué de manière assez claire, aucun crédit n'avait été affecté à cette tâche. Les mesures pratiques essentielles à la sécurité de la population locale avaient été négligées : aucun avertissement n'avait été donné et aucun ordre d'évacuation n'avait été émis, rendu public ou appliqué ; les demandes répétées de l'Institut de la montagne aux fins de l'installation de postes d'observation provisoires avaient été ignorées ; aucun élément n'atteste que l'on avait mis au point un cadre réglementaire, des politiques d'aménagement du territoire ou des mesures spécifiques de sécurité ; quant au dispositif de retenue des boues, il n'était pas correctement entretenu. En définitive, les autorités n'avaient pris aucune mesure avant la catastrophe. Rien ne justifie leur manquement à mettre en œuvre des politiques d'aménagement du territoire et de secours d'urgence face au danger prévisible qui pesait sur la vie des personnes. Les graves carences administratives ayant empêché la mise en œuvre de telles politiques ont causé le décès du mari de la première requérante et occasionné des blessures à celle-ci ainsi qu'à des membres de leur famille. Les autorités russes ont donc manqué à leur obligation d'établir un cadre législatif et administratif propre à offrir une protection effective du droit à la vie.

Conclusion : violation (unanimité).

b) La réponse judiciaire à la catastrophe : Dans la semaine qui suivit la catastrophe, le parquet avait déjà décidé de ne pas ouvrir d'enquête pénale sur la mort du mari de la première requérante. L'enquête s'est limitée aux causes immédiates du décès et n'a porté ni sur le respect des normes de sécurité ni sur la responsabilité des autorités. Ces questions n'ont pas non plus fait l'objet d'investigations pénales, administratives ou techniques. Plus particulièrement, aucune mesure n'a jamais été prise aux fins de vérifier les nombreuses accusations concernant le mauvais entretien des ouvrages de protection ou le manquement des autorités à mettre en place un système d'alerte. Dans la pratique, les demandes d'indemnisation formées par les requérants ont été écartées par les juridictions nationales au motif que les intéressés n'avaient pas montré dans quelle mesure une faute de l'Etat avait causé un préjudice excédant les conséquences inéluctables d'une catastrophe naturelle. Or pour répondre à cette question il eût fallu procéder à une expertise complexe et obtenir des informations factuelles auxquelles seules les autorités avaient accès. Dès lors, les requérants ont dû supporter une charge de la preuve qui était hors de leur

portée. En tout état de cause, les juridictions nationales n'ont pas pleinement utilisé de leur pouvoir d'établir les faits (en convoquant des témoins ou en sollicitant des expertises), alors que parmi les preuves produites par les requérants figuraient des rapports donnant à penser que les inquiétudes des intéressés étaient partagées par certains responsables. Ainsi, la question de la responsabilité de l'Etat quant à l'accident survenu n'a jamais fait l'objet d'une enquête ou d'un examen par une autorité judiciaire ou administrative.

Conclusion : violation (unanimité).

Article 1 du Protocole n° 1 – L'on ne sait pas précisément dans quelle mesure le bon entretien des ouvrages de protection aurait permis d'atténuer la force exceptionnelle des coulées de boue. Par ailleurs, il n'est pas prouvé qu'un système d'alerte aurait empêché les dégâts subis par les logements et les biens des requérants, et l'on ne saurait dès lors les attribuer formellement à une faute de l'Etat. En outre, l'obligation pour un Etat de protéger la propriété privée ne saurait être assimilée à une obligation de compenser la pleine valeur marchande d'un bien détruit. L'indemnisation offerte par l'Etat doit être appréciée au regard de l'ensemble des autres mesures mises en œuvre par les autorités, de la complexité de la situation, du nombre de propriétaires ainsi que des conditions économiques, sociales et humanitaires inhérentes aux opérations de secours aux sinistrés. Il n'y a pas eu de disproportion manifeste entre les logements perdus et les logements de remplacement octroyés aux requérants. Eu égard par ailleurs au nombre élevé de victimes et à l'ampleur des opérations de secours d'urgence, le plafond fixé (13 200 RUB, soit environ 530 EUR) pour l'indemnisation de la perte des objets domestiques semble justifié. L'accès à ces aides a été direct et automatique et n'a impliqué aucune procédure contentieuse ni nécessité de rapporter la preuve des pertes effectivement subies. Dès lors, les conditions dans lesquelles les victimes ont été indemnisées n'ont pas fait peser sur les requérants une charge disproportionnée.

Conclusion : non-violation (unanimité).

Article 41 – La Cour alloue, au titre du dommage moral, 30 000 EUR à la première requérante, 15 000 EUR à la deuxième requérante et 10 000 EUR à chacun des autres requérants.