



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

DEUXIÈME SECTION
DÉCISION
SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 50108/06
présentée par DÖŞEMEALTI BELEDİYESİ
contre la Turquie

La Cour européenne des droits de l'homme (deuxième section), siégeant le 23 mars 2010 en une chambre composée de :

Françoise Tulkens, *présidente*,

Ireneu Cabral Barreto,

Vladimiro Zagrebelsky,

Danutė Jočienė,

Dragoljub Popović,

András Sajó,

İşil Karakaş, *juges*,

et de Françoise Elens-Passos, *greffière adjointe de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 6 décembre 2006,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

La requérante est la commune de Döşemealtı, située dans la province d'Antalya. Elle est représentée devant la Cour par M^e H. Biçer, avocat à Kırıkkale, aux termes d'un mandat signé par le maire de la commune.

A. Les circonstances de l'espèce

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

Le 8 octobre 1997, le ministère de l'Aménagement du territoire (*Bayındırlık ve İskan Bakanlığı*) décida, dans le cadre de travaux de réaménagement urbain, d'attribuer à la requérante le rattachement administratif des villages Kirkgözler, Büyüklı, Cami, Kömürcüler, Yığmalar et d'une zone industrielle. Les communes de Kepez et d'Antalya introduisirent des recours en annulation de cette décision devant le tribunal administratif d'Antalya.

Le 26 novembre 1999, le ministère attribua les villages et la zone industrielle à la commune de Kepez, toujours dans la communauté urbaine d'Antalya. Cette fois-ci, ce fut la commune requérante qui introduisit un recours en annulation. Les communes de Kepez et d'Antalya se constituèrent partie intervenante dans cette affaire.

Le 17 mai 2000, le premier recours susmentionné fut rayé du rôle au motif qu'il était devenu sans objet à la suite du dernier réaménagement.

Quant à la deuxième affaire, le 11 décembre 2003, le tribunal administratif d'Antalya annula la décision du 26 novembre 1999 du ministère au motif que celui-ci n'avait pas attendu l'issue du premier recours et qu'il n'avait aucun motif acceptable de prendre une nouvelle décision. Le tribunal fit également référence à des visites sur les lieux, ainsi qu'à des expertises effectuées lors du premier recours.

Le 13 décembre 2004, le Conseil d'Etat infirma cette décision au motif qu'il était nécessaire de ne rendre une décision qu'à l'issue d'expertises et de visites des lieux pour évaluer les développements futurs des villages, les projets de constructions, la facilité de divers contrôles techniques qui sont du ressort des communes, et les moyens dont disposent les communes pour assurer les services publics.

D'après les éléments du dossier, l'affaire serait pendante devant le tribunal administratif d'Antalya.

B. Le droit interne pertinent

1. Les articles pertinents de la Constitution turque sont libellés ainsi :

« IV. Administration

A. Principes relatifs à l'administration

1. Unité de l'administration et personnalité morale publique

Article 123 – L'administration forme un tout en ce qui concerne sa structure et ses fonctions et est régie par la loi.

L'organisation et le fonctionnement de l'administration sont basés sur les principes de la centralisation et de l'administration locale (...) »

« C. Organisation de l'administration (...)

2. Administrations locales

Article 127 – Les administrations locales sont des personnes morales publiques constituées en vue de répondre aux besoins collectifs locaux de la population des départements, des communes et des villages, dont les principes de constitution sont précisés par la loi et dont les organes de décision, également déterminés par la loi, sont élus au suffrage direct. (...)

L'administration centrale a le droit d'exercer une tutelle administrative sur les administrations locales dans le cadre des principes et modalités définis par la loi, en vue d'assurer l'accomplissement des services locaux conformément au principe d'unité de l'administration, l'uniformité au sein des services publics et la sauvegarde de l'intérêt général et, de veiller à ce que les besoins locaux soient satisfaits d'une manière appropriée. (...). »

2. Les parties pertinentes des articles 3, 15 et 59 de la loi n° 5393 sur les communes se lisent ainsi :

« Définitions

Article 3 – Commune : personne morale de droit public dotée d'une autonomie administrative et budgétaire, dont le but est de répondre aux besoins collectifs locaux de la population locale et dont [les membres de] l'organe de décision sont élus [par les électeurs du territoire de la commune] (...). »

« Article 15 – Les fonctions et priviléges de la commune sont les suivantes : (...) promulguer des règlements dans le cadre des compétences qui lui sont accordées par la loi, mettre en place les interdictions communales et les appliquer, appliquer les amendes prévues par la loi, accorder les autorisations et licences conformément à la loi pour les activités des personnes physiques et morales, percevoir les taxes et redevances communales, procéder à des expropriations (...). »

« Article 59 – Les revenus de la commune sont les suivants : les taxes, les parties du budget général prévues à cet effet, les paiements effectués par les administrations à budget général ou privé, les amendes (...). »

GRIEFS

Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, la requérante se plaint de la durée excessive de la procédure administrative qui était pendante devant le tribunal administratif d'Antalya à la date d'introduction de la requête, durée pendant laquelle elle aurait été privée des revenus des biens publics qu'elle aurait pu louer, ou été empêchée de faire certains investissements, si les fractions de territoire en litige lui étaient restées rattachées.

EN DROIT

La Cour considère qu'il y a lieu d'examiner au préalable si la requérante jouit du droit de présenter une requête en vertu de l'article 34 de la Convention. Cette disposition se lit ainsi :

« La Cour peut être saisie d'une requête par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation par l'une des Hautes Parties contractantes des droits reconnus dans la Convention ou ses Protocoles (...) »

Aux termes de cet article, la Convention protège non seulement les personnes physiques mais également les personnes morales relevant de la juridiction des États contractants.

La Commission européenne des droits de l'Homme et la Cour ont eu l'occasion de se prononcer sur la qualification juridique d'organisations dont la qualité non gouvernementale posait question.

Ainsi, s'agissant d'une corporation de droit public qui détenait un monopole, la société nationale de chemins de fer espagnols, la Commission a dit que celle-ci n'avait pas qualité pour introduire une requête, au motif que le conseil d'administration est responsable devant le gouvernement et que la structure interne et l'organisation des activités de la requérante sont réglementées par des dispositions législatives (*RENFE c. Espagne*, n° 35216/97, décision de la Commission du 8 septembre 1997, Décisions et rapports (DR) 90). Elle est parvenue à la même conclusion pour le conseil général des ordres officiels d'économistes d'Espagne, au motif qu'il exerçait « des fonctions officielles (...) attribuées par la Constitution et par la loi » (*Consejo General de Colejos Oficiales de Economista de España c. Espagne*, n°s 26114/95 et 26455/95, décision du 28 juin 1995).

Les organes de la Convention n'ont toutefois pas appliqué d'une manière rigide cette notion d'« organisation gouvernementale » mais ont estimé nécessaire de procéder à un examen au cas par cas et indépendamment du statut attribué en droit interne à l'organisation concernée. Ainsi, dans l'affaire *Les saints monastères c. Grèce* (9 décembre 1994, série A n° 301-A), le Gouvernement a fait valoir, à l'appui de sa thèse, les liens historiques, juridiques et financiers de l'Église orthodoxe et de ses institutions avec la nation et l'État helléniques, qui se reflétaient dans la Constitution et les textes législatifs, ainsi que l'influence considérable qu'exercerait actuellement l'Église sur les activités de l'État. En outre, les monastères s'intégreraient hiérarchiquement dans la structure organique de l'Église de Grèce. La Cour n'a pas suivi le Gouvernement et a qualifié les monastères requérants d'organisations non gouvernementales en tenant compte des éléments suivants : ceux-ci n'exerçaient pas de prérogatives de puissance publique ; leurs objectifs, essentiellement ecclésiaux et spirituels ou culturels et sociaux, n'étaient pas de nature à les classer parmi des organisations gouvernementales poursuivant des objectifs d'administration

publique et, enfin, le seul pouvoir des conseils monastiques consistait à édicter des règlements portant sur l'organisation et la promotion de la vie spirituelle et sur l'administration interne de chaque monastère. La Cour a également considéré que la qualification de personnes morales de droit public, donnée en droit interne aux monastères requérants, visait uniquement à leur assurer, en raison des liens particuliers qui les unissent à l'État, la même protection juridique à l'égard des tiers que celle accordée aux autres personnes morales de droit public (§§ 48-49 ; voir également *Finska Församlingen I Stockholm, Hautaniemi c. Suède*, n° 24019/94, décision de la Commission du 11 avril 1996, DR 85; *Rommelfanger c. République Fédérale d'Allemagne*, n° 12242/86, décision de la Commission du 12 juillet 1989, DR 62).

Dans l'affaire *Radio France et autres c. France* ((déc.), n° 53984/00, CEDH 2003-X (extraits), se référant à des antécédents, la Cour a défini les « organisations gouvernementales » comme les personnes morales qui participent à l'exercice de la puissance publique ou qui gèrent un service public sous le contrôle des autorités. Elle a affirmé qu'il y avait lieu de prendre en considération le statut juridique de la personne morale et, le cas échéant, les prérogatives qui lui sont données, la nature de l'activité qu'elle exerce et le contexte dans lequel s'inscrit celle-ci, ainsi que son degré d'indépendance par rapport aux autorités politiques. Tenant compte notamment du régime mis en place pour garantir l'indépendance éditoriale et l'autonomie institutionnelle de la société requérante, société nationale de radiodiffusion, la Cour l'a qualifiée d'organisation non gouvernementale en dépit de la loi qui lui assigne des missions de services public et malgré le fait que celle-ci dépend, pour beaucoup, de l'Etat pour son financement (§ 26). La Cour a appliqué les mêmes critères de liberté éditoriale et d'autonomie institutionnelle accordé par le législateur pour conclure que la chaîne de radiodiffusion autrichienne, pourtant publique, avait elle aussi, la qualité d'organisation non gouvernementale au sens de l'article 34 (*Österreichischer Rundfunk c. Autriche*, n° 35841/02, §§ 46-54, 7 décembre 2006).

S'agissant des communes, la jurisprudence concernant leur qualité de requérante au titre de l'article 34 de la Convention est plus uniforme. Il a ainsi été établi à plusieurs reprises que les autorités décentralisées qui exercent des fonctions publiques ne peuvent introduire une requête devant les organes de la Convention car, quel que soit le degré de leur autonomie, elles exercent une partie de la puissance publique et ainsi, leurs actes ou omissions engagent la responsabilité de l'Etat en vertu de la Convention (*Le Gouvernement de la Communauté autonome du pays Basque c. Espagne* (déc.), n° 29134/03, 3 février 2004; *Karagiannis c. Grèce* (déc.), n° 33408/05, 27 septembre 2007; *Breisacher c. France* (déc.), n° 76976/01, CEDH 2003-X; *Section de commune d'Antilly c. France* (déc.), n° 45129/98, CEDH 1999-VIII; *Commune de Rothenthurm c. Suisse*,

n° 13252/87, décision de la Commission du 14 décembre 1988, DR 59 ; *Ayuntamiento de Mula c. Espagne* (déc.), n° 55346/00, CEDH 2001-I ; et *Danderyds Kommun c. Suède* (déc.), n° 52559/99, 7 juin 2001).

La Cour a aussi eu l'occasion de préciser que même un litige entre le gouvernement central et une commune ne peut mener à une conclusion différente dans la mesure où pareil contentieux ne diminue en aucun cas le caractère public des autorités impliquées (voir *La province de Bari, Francesco Sorrentino et Teresa Messeni Nemagna c. Italie* (déc.), n° 41877/98, 15 septembre 1998).

Plus particulièrement dans un cas qui se rapproche du cas d'espèce, où il s'agissait d'une expropriation par les autorités centrales des terrains appartenant à des communes, la Cour a rejeté les requêtes quant à ces communes pour incompatibilité *ratione personae*, bien que celles-ci aient allégué qu'il s'agissait de leurs terrains privés et non publics, dans la mesure où l'Etat les avait traitées à l'instar d'un simple particulier dans la procédure d'expropriation (*Hatzitakis, mairie de Thermaikos et mairie de Mikra c. Grèce*, n°s 48391/99 et 48392/99, 18 mai 2000).

Dans un contexte analogue concernant la responsabilité de l'Etat et non pas la qualité de victime de l'un de ses organes, la jurisprudence internationale énonce aussi qu'un Etat ne peut faire valoir sa structure fédérale pour se dégager de ses obligations internationales (voir l'arrêt du 27 août 1998 de la Cour interaméricaine des Droits de l'Homme sur l'indemnisation et les frais dans l'affaire *Garrido et Baigorria c. Argentine*, requête n° 11.009, Série C. n° 39, § 46). L'argument du Gouvernement belge dans une affaire où celui-ci faisait valoir la qualité de partie de l'Etat fédéral belge au procès et de celle d'une de ses entités, en l'occurrence la Région flamande, pour exclure sa responsabilité du chef d'une éventuelle violation de la Convention, n'a pas été non plus retenu par la Cour (*Marien c. Belgique*, n° 46046/99, §§ 42-44, 3 novembre 2005). L'Etat fédéral belge a par exemple également été invité à répondre d'actes de violation de la Convention matériellement imputables, en tout ou partie, à une Communauté ou à une Région (*Dewinne c. Belgique* (déc.), n° 56024/00, 11 mars 2005 ; *Hamer c. Belgique* (déc.), n° 21861/03, 11 mai 2006).

La Cour a aussi expressément indiqué que la notion d'« organisation gouvernementale » ne saurait désigner en droit international exclusivement le gouvernement ou les organes centraux de l'Etat, et que là où il y a décentralisation du pouvoir, elle désigne toute autorité nationale qui exerce des fonctions publiques, lesquelles n'ont pas qualité pour saisir la Cour sur le fondement de l'article 34 de la Convention (*Assanidzé c. Géorgie* [GC], n° 71503/01, §§ 148-149, CEDH 2004-II). Enfin, et certes dans un contexte concernant la responsabilité de l'Etat devant elle, la Cour a dit que les différends institutionnels ou de politique interne ne sauraient être examinés par elle (*Assanidzé*, précité, § 149).

Au vu de ce qui précède, la Cour conclut que les actes à « caractère privé » des communes, ou les actes pour lesquels elles n'ont pas fait usage de leur pouvoir public, ne peuvent constituer un argument qui permettrait de les considérer comme des « requérants potentiels » ; le libellé de l'article 34 est limitatif à cet égard et la situation a été confirmée à maintes reprises par la jurisprudence, telle que rappelée ci-dessus (voir *Hatzitakis, mairie de Thermaikos et mairie de Mikra*, précité ; et *La province de Bari, Francesco Sorrentino et Teresa Messeni Nemagna c. Italie*, précité). La nature de l'acte concerné n'a donc pas d'incidence sur ce point car une organisation gouvernementale détient toujours une partie de la puissance publique. Dans le cas présent, la Cour ne peut dire que la commune de Döşemealtı n'a pas fait usage de son pouvoir public lorsqu'elle a introduit le recours en question car elle n'aurait pas eu la qualité de requérante dans cette procédure en droit interne si elle ne disposait pas justement de cette qualité de « commune ». De plus, les trois acteurs du procès en l'espèce, la commune requérante, le ministère de l'Intérieur et les autorités judiciaires menant la procédure interne représentent, à chaque fois, le pouvoir public et donc l'Etat défendeur.

Lorsqu'elle a examiné la qualité de requérante des organisations publiques, la Cour a donc toujours retenu comme critère la compétence de celles-ci à exercer la puissance publique, sans égard à l'acte ou la procédure qui est contesté devant elle.

En l'occurrence, la Cour note, selon les définitions constitutionnelles et législatives du droit turc (citées ci-dessus), qu'une commune est une personne morale de droit public dont le but est de répondre aux besoins collectifs locaux de la population locale et dont les membres de l'organe de décision sont élus au suffrage direct. Son budget est constitué surtout de dotations en provenance du budget général, ainsi que d'autres revenus publics, notamment les taxes et amendes. Elle exerce des prérogatives de puissance publique, telles que l'expropriation, la publication de réglementations et la verbalisation des actes non conformes aux lois et règlements en vigueur.

La Cour parvient à la conclusion qu'en l'espèce, contrairement aux affaires *Radio France* et *Österreichischer Rundfunk* précitées, aucun élément ne lui permet de se départir de la jurisprudence bien établie concernant l'absence de qualité dans le chef des collectivités locales pour introduire une requête en vertu de l'article 34 de la Convention. Au surplus, en l'occurrence, le litige en droit interne ne concerne que la répartition administrative de certains villages à telle ou telle commune et, par conséquent, a un caractère strictement « public » ; tel quel, il peut difficilement être considéré comme concernant des « droits et obligations de caractère civil » au sens de l'article 6 § 1 de la Convention.

La requête échappe donc à la compétence *ratione personae* de la Cour. Il convient de la déclarer irrecevable en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à la majorité,

Déclare la requête irrecevable.

Françoise Elens-Passos
Greffière adjointe

Françoise Tulkens
Présidente