CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

QUATRIÈME SECTION

DÉCISION FINALE

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 39667/98
présentée par Yakup AKDENİZ
contre la Turquie

La Cour européenne des Droits de l'Homme (quatrième section), siégeant le 9 novembre 2004 en une chambre composée de

Sir Nicolas BRATZA, *président*,
MM. G. BONELLO,
R. TÜRMEN,
J. CASADEVALL,
R. MARUSTE,
S. PAVLOVSCHI,
L. GARLICKI, *juges*,
et de M. M. O'BOYLE, *greffier de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite devant la Commission européenne des Droits de l'Homme le 16 décembre 1997,

Vu l'article 5 § 2 du Protocole n° 11 à la Convention, qui a transféré à la Cour la compétence pour examiner la requête,

Vu la décision partielle de la Cour du 5 décembre 2000,

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

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

A. Introduction

Le requérant, Yakup Akdeniz, est un ressortissant turc, né en 1930 et résidant à İstanbul. A l'époque des faits, il était ouvrier à la retraite. Devant la Cour, il est représenté par M[e] Emine Akgün, avocate au barreau d'Istanbul.

Pendant sa retraite, le requérant investit tout son capital pour faire construire une maison sur sa terre natale : le village de Cihangir du district de Çemişgezek, où il habita jusqu'au mois de juillet 1994.

Çemişgezek se situe dans la province de Tunceli, une de celles qui sont soumises à l'état d'urgence décrété en 1987 dans le Sud-Est de l'Anatolie. A partir de 1985 environ, de graves troubles entre les forces de sécurité et les membres de l'organisation illégale, PKK, ont fait rage dans cette région de la Turquie. Les événements et les affrontements qui s'y sont produits ont touché de nombreux villages, dont ceux de Tunceli ; certains furent évacués et d'autres, abandonnés par leurs habitants, les maisons étant détruites.

B. Les circonstances de l'espèce

Le 2 juillet 1994, vers 20 h 30, Cihangir fut encerclé par des terroristes. Ceux-ci et les gardes de villages s'affrontèrent jusqu'à 23 heures. Les terroristes utilisèrent des missiles, lesquels touchèrent quelques maisons, dont celle du requérant qui vit son habitation de quatre étages et tous ses biens mobiliers entièrement détruits.

Le lendemain, le commandement sous-préfectoral de la gendarmerie envoya une troupe sur les lieux. Les gendarmes dressèrent avec les villageois, victimes de l'attaque, un compte-rendu des événements et firent état des dégâts causés par les missiles.

Le 7 juillet 1994, le conseil des sages de Cihangir établit un constat quant au dommage matériel subi par le requérant. Il estima que le montant de la perte subie suite à la destruction de la maison et des biens mobiliers s'élevait à 462 000 000 livres turques (TRL). Le jour même, informés que la sous-préfecture de Çemişkezek serait prête à dédommager les victimes de l'incident en question, six villageois, dont M. Akdeniz, déposèrent chacun la requête suivante :

> « Je vous présente, ci-joint, le procès verbal établi par le conseil des sages concernant ma maison et les biens [mobiliers] qui furent incendiés par les terroristes. Je sollicite respectueusement votre aide ».

Dans un rapport du 13 août 1994, l'association d'entraide sociale et de solidarité instaurée auprès de la sous-préfecture (ci-après, « l'association »), entérina les constatations et l'évaluation susmentionnées du conseil des sages. Or, par une lettre du 6 juin 1995, le sous-préfet, président de « l'association », informa E.D. – l'un des demandeurs d'aide sociale – de ce que les demandes des intéressés, dont celle du requérant, avaient été rejetées par le Conseil général du fonds d'entraide sociale et de solidarité (« le Secrétaire général »). Cette décision n'aurait pas été notifiée au requérant, lequel n'aurait pu en prendre connaissance qu'en avril 1996.

Le 16 juin 1996, le requérant s'adressa séparément au Premier Ministre et au ministère de l'Intérieur. Après avoir rappelé les faits, il s'exprima ainsi:

> « Par sa lettre du 6 juin 1995, le fonds (...) m'a débouté de ma demande. J'ai une totale confiance aux lois de notre Turquie et au droit. Par la présente, je vous prie de prendre en considération ma situation de [détresse] »

Le 4 juillet 1996, le président du département des relations publiques auprès du premier ministre (« le département ») répondit que la demande avait été transmise au ministère de l'Intérieur, pour avis. Cependant, ledit ministère n'agit point et, par conséquent, le requérant lui envoya, le 2 septembre 1996, ainsi qu'au Secrétaire général, puis, le 3 septembre, au Premier Ministre, la lettre suivante :

> « (...) le procès-verbal d'état des lieux dressé par le commandement de la gendarmerie, le constat établi par le conseil des sages ainsi que le constat de dégâts matériels préparé par les responsables de la sous-préfecture, suite à la destruction et à l'incendie [dont il s'agit], sont annexés à ma requête. Dans pareils cas, l'article 22 de la loi (...) sur la lutte contre le terrorisme prévoit, quant aux citoyens ayant subi des préjudices et pertes de biens du fait des actions terroristes, l'octroi d'une aide du fonds (...). Je sollicite votre autorisation (...) pour être admis au bénéfice d'une aide dudit fonds »

Là encore, seul « le département » répondit au requérant en l'informant que sa demande avait été transmise à la préfecture d'Elazığ. Il semble toutefois que celui-ci n'ait pas donné acte de ladite demande.

Entre temps, İ.A., secrétaire général du comité de coordination attaché au Gouverneur de la région d'état d'urgence, donna au requérant une note, dans laquelle il invitait personnellement le préfet de Tunceli à accorder l'aide en question. Le 25 décembre 1996, le requérant s'adressa derechef à la préfecture de Tunceli, en faisant valoir ladite note. Cette démarche s'avéra vaine.

Par des lettres du 22 mai 1997, en relatant tous les recours qu'il avait intentés sans succès, le requérant s'enquit de son sort auprès du Premier Ministre et du Président de la République. Soutenant que le montant de sa

perte avait atteint les 5 000 000 000 TRL, il affirma être exténué et se plaignit de la passivité des autorités à son égard.

Cette fois-ci, c'est le secrétariat général du Président de la République qui réagit et invita le Premier Ministre à prendre acte de la requête de M. Akdeniz. Par conséquent, le 23 juin 1997, « le département » informa le requérant que sa demande avait été transmise au ministère de l'Intérieur.

Finalement, le 17 juillet 1997, la sous-préfecture de Çemişgezek fit part au requérant de la suite donnée à sa demande :

> « (...) auparavant, par une lettre nº 2/190 du 18 août 1994, notre président de l'association (...) avait demandé au Secrétaire général (...) l'affectation d'une aide, or cette demande avait été refusée. Cependant, par une lettre nº 475 du 24 septembre 1996, notre sous-préfecture avait derechef demandé qu'une aide soit affectée, mais jusqu'à ce jour nous n'avons reçu aucune réponse. L'aide en question vous sera versée, dès qu'elle sera disponible (...). »

A la date de l'introduction de sa requête, le requérant n'avait pas encore obtenu l'aide en question et, tel qu'il ressort du dossier, à l'heure actuelle, la situation semble demeurer la même.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE PERTINENTE

Les principes et les procédures concernant à la responsabilité de l'administration pour la réparation des dommages résultant des actes, tels que ceux dénoncés en l'espèce, peuvent se résumer comme suit.

A. La Constitution

L'article 125 §§ 1 et 7 de la Constitution énonce :

> « Tout acte ou décision de l'administration est susceptible d'un contrôle juridictionnel.(...) L'administration est tenue de réparer tout dommage résultant de ses actes et mesures. »

Cette disposition ne souffre aucune restriction, même en cas d'état d'urgence ou de guerre. Le second alinéa ne requiert pas forcément d'apporter la preuve de l'existence d'une faute de l'administration, dont la responsabilité revêt dès lors un caractère absolu et objectif, fondé sur la théorie du « risque social ». L'administration peut donc indemniser quiconque est victime d'un préjudice résultant d'actes commis par des personnes non identifiées ou des terroristes, lorsque l'on peut dire que l'Etat a manqué à son devoir de maintenir l'ordre et la sûreté publique, ou à son obligation de protéger la vie et les biens des individus.

L'article 13 de la loi nº 2577 relative à la procédure administrative prévoit:

« Les personnes dont les droits ont été violés du fait d'actes administratifs, avant d'intenter une procédure administrative, sont tenues d'introduire une demande en dommages et intérêts devant l'administration en cause, dans un délai d'un an à partir de la date où elles ont été informées de l'acte litigieux, par une notification écrite ou par d'autres moyens, et en tout état de cause, dans les cinq ans suivant l'acte en question. Une procédure administrative peut être intentée, si leur demande est rejetée, dans sa totalité ou partiellement, par l'administration. Le délai pour l'action administrative commence à courir à partir du jour suivant la signification dudit rejet, ou bien, si la partie demanderesse n'a obtenu aucune réponse, suivant le délai de soixante jours prévu pour celle-ci. »

B. La loi nº 3294 sur l'instigation de l'entraide sociale et de la solidarité

La loi nº 3294 du 29 mai 1986 prévoit la constitution, au sein de la Banque centrale, d'un fonds, à savoir le fonds d'entraide sociale et de solidarité, afin de soutenir les personnes en difficulté. D'après son article 1er, le but de cette loi « (...) est d'aider les citoyens se trouvant dans une situation d'indigence et de détresse (...) et de promouvoir l'entraide sociale et la solidarité », sachant qu'elle est applicable à quiconque correspondant à cette description (article 2). Les sommes mises à la disposition dudit fonds sont à distribuer aux citoyens par l'intermédiaire des associations d'entraide sociale et de solidarité, instaurées au niveau des préfectures et des sous-préfectures.

La réparation des dommages résultant d'actes terroristes relève également de cette loi. En effet, l'article 22 de la loi nº 3713 sur la lutte contre le terrorisme dispose :

« Les citoyens, victimes de préjudices, pertes de vie ou de biens du fait des actions terroristes, bénéficient d'une priorité dans l'octroi par le fonds d'entraide sociale et de solidarité. Le niveau et le cadre de l'aide sont déterminés par le Conseil du fonds à condition de ne pas dépasser ceux qui sont fixés par les responsables locaux du fonds. »

Le règlement relatif au fonds d'entraide sociale et de solidarité, entré en vigueur le 17 juillet 1986 prévoit que :

Article 3

« Il est institué un Conseil du fonds d'entraide sociale et de solidarité ayant pour objectif de décider sur la répartition des ressources du fonds entre les associations. Le conseil est présidé par un ministre d'Etat, désigné par le premier ministre, et composé du vice-premier ministre, du vice-ministre de l'Intérieur, du vice-ministre de la Santé et de la Sécurité sociale et du directeur des associations près le ministère de l'Intérieur.

Les décisions du Conseil entrent en vigueur suite à l'approbation du premier ministre.

Le Conseil se réunit une fois tous les mois. (...) »

Article 8

« Les principes de la répartition des ressources du fonds :

Les ressources amassées par le fonds sont transférées aux associations suite à la décision du Conseil du fonds et à l'approbation de celle-ci par le premier ministre. (...) . Dans le transfert [des ressources aux associations], outre les niveaux de développement des villages et des villes, sont également pris en considération ;

a. (....) le nombre d'habitants,

b. (...) la somme des legs et des donations faits par les particuliers,

c . (...) le taux de chômage,

d. (...) les projets préparés par les associations ».

GRIEFS

D'après le requérant, la carence de l'Etat dans la concrétisation de sa promesse de l'admettre au bénéfice de l'aide, prévue par les lois n^{os} 3294 et 3713 en faveur des citoyens victimes du terrorisme, a emporté violation de son droit au respect de ses biens, garanti par l'article 1er du Protocole n^{o} 1.

EN DROIT

Le Gouvernement soulève une exception d'irrecevabilité tirée du non-épuisement des voies de recours internes. Il relève, en premier lieu, que le requérant aurait pu former une action en réparation devant les cours administratives du fait de son dommage résultant d'un acte terroriste. En se référant à la procédure administrative, le Gouvernement avance que toute victime d'un dommage résultant d'un acte ou d'une action de l'administration peut demander réparation à cette dernière. Il soumet, à cet égard, à la Cour, une série de jugements qui, selon lui, démontre que le recours administratif serait effectif et accessible pour le grief tel que celui du requérant.

Le Gouvernement plaide, à titre subsidiaire, le non-respect du délai de six mois pour l'introduction de la requête, au sens de l'article 35 § 1 de la Convention. Il soutient que, dans la mesure où le requérant affirme qu'il ne disposait d'aucun recours effectif, il aurait dû introduire sa requête au plus tard dans les six mois suivant le 2 juillet 1994, date de l'incident, ou au plus tard le 6 juin 1995, date de la lettre de la sous-préfecture.

Le requérant rétorque qu'il a fait usage d'un recours, prévu et accordé par la loi nº 3713, qui s'avérait, au début, adéquat et effectif pour remédier à ses allégations. Il affirme s'être rendu compte des circonstances qui rendaient ce recours ineffectif par la lettre du 17 juillet 1997 de la sous-préfecture. S'agissant de la décision du 6 juin 1995 de la sous-préfecture, il soutient que ladite décision ne lui a jamais été notifiée et qu'il n'en a eu connaissance qu'en avril 1996.

La Cour note d'emblée que les faits de la présente requête se distingue de ceux qui ont fait l'objet de ses arrêts dans des affaires relatives aux incendies des maisons et à l'évacuation forcée des villageois par les forces de l'ordre (voir, l'arrêt *Akdıvar et autres c. Turquie*, arrêt du 16 septembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV, *Selçuk et Asker c. Turquie*, arrêt du 24 avril 1998, 1998-II, *Gündem c. Turquie*, arrêt du 25 mai 1998, 1998-III).

En l'occurrence, le requérant ne se plaint pas des pertes de biens en raison des actes commis par les forces de l'ordre. S'appuyant sur une promesse non tenue, il tire son grief du fait de n'avoir pas été indemnisé, en application de la loi relative à la lutte contre le terrorisme, selon laquelle les victimes de préjudices, pertes de vie ou de biens du fait des actions terroristes, bénéficient d'une priorité dans l'octroi des aides par le fonds d'entraide sociale et de solidarité. La Cour accepte que le requérant se plaint, de manière générale, de n'avoir pas pu être dédommagé pour le dommage matériel subi par un acte de terrorisme.

La Cour rappelle, d'emblée, qu'aux fins de l'article 35 § 1 de la Convention, tout requérant doit avoir donné aux juridictions internes l'occasion que cette disposition a pour finalité de ménager en principe aux Etats contractants : éviter ou redresser les violations alléguées contre eux (arrêts *Cardot c. France* précité, p. 19, § 36 et *Fressoz et Roire* c. France du 21 janvier 1999, *Recueil des arrêts et décisions* 1999-I, p. 61, § 37). Néanmoins, les dispositions de l'article 35 de la Convention ne prescrivent l'épuisement que des recours à la fois relatifs aux violations incriminées, disponibles et adéquats (*Dalia c. France* du 19 février 1998, *Recueil* 1998-I, pp. 87-88, § 38).

En l'espèce, la demande d'indemnité formulée par le requérant devant les autorités locales était un recours à caractère purement administratif, l'accord de l'aide et le montant de celle-ci dépendaient de la compétence discrétionnaire des autorités administratives. Même dans l'hypothèse où l'administration accorderait une aide, le montant de celle-ci déterminé d'office par l'administration aurait pu prêter à une contestation de la part du requérant. Quoi qu'il en soit, cette démarche n'était qu'une étape intermédiaire dans la procédure d'indemnisation et la réponse de l'administration ne constituait pas une décision définitive.

En effet, il ressort des documents fournis par le Gouvernement qu'en s'appuyant sur la responsabilité objective de l'administration, le tribunal administratif de Malatya, a accordé, à plusieurs habitants du même village

ayant les mêmes allégations que celles du requérant, des indemnités, à titre de compensation de la différence entre le préjudice réel et l'indemnisation accordée dans le cadre du fonds d'entraide sociale et de solidarité. Ceci démontre que ledit recours était adéquat, effectif et suffisant pour permettre au requérant, lui aussi, d'obtenir réparation satisfaisante des violations qu'il alléguait. Par conséquent, il était loisible au requérant, face à un refus implicite de l'administration, soit d'introduire une action en réparation, devant un tribunal administratif, se basant sur la responsabilité objective de l'Etat, soit une action en pleine juridiction, recours prévu dans la loi n° 2577 relatif à la procédure administrative. Or, le requérant n'a fait usage d'aucun de ces recours.

Cette conclusion dispense la Cour de rechercher si le requérant a, par ailleurs, respecté le délai de six mois à l'introduction de sa requête.

La Cour estime que la requête doit être déclarée irrecevable pour non épuisement des voies de recours internes conformément à l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare le restant de la requête irrecevable.

Michael O'BOYLE
Greffier

Nicolas BRATZA
Président