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

TROISIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 37996/14
Lyudmila Yevgenyevna BAYKOVA
contre la Russie

La Cour européenne des droits de l'homme (troisième section), siégeant le 15 septembre 2020 en un comité composé de :

Georgios A. Serghides, *président,*
Erik Wennerström,
Lorraine Schembri Orland *juges,*

et de Olga Chernishova, *greffière adjointe de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 17 avril 2014,

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

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

1. La requérante, M^me^ Lyudmila Yevgenyevna Baykova, est une ressortissante russe née en 1946 et résidant à Saint-Pétersbourg.

2. Le gouvernement russe (« le Gouvernement ») a été représenté initialement par M. G. Matiouchkine, ancien représentant de la Fédération de Russie auprès de la Cour européenne des droits de l'homme, puis par son représentant actuel, M. M. Galperine.

A. Les circonstances de l'espèce

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

4. La requérante était propriétaire d'une voiture. Il ressort des documents du dossier que celle-ci n'était pas assurée contre le vol. Le 2 novembre 2006, la voiture fut volée.

1. L'enquête pénale pour vol

5. Le 5 novembre 2006, le département de l'intérieur de la région de Saint-Pétersbourg ouvrit une enquête pénale pour vol et plaça la voiture sur la liste des véhicules recherchés.

6. En juin 2007, la police de la région de Kourgan trouva entre les mains d'un certain P. une voiture ressemblant à celle volée. À un moment non précisé dans le dossier, en août 2007, le policier R. du département de l'intérieur du district Kargapolski (région de Kourgan) interrogea P. qui dit avoir acheté le véhicule à des inconnus. Selon le rapport d'expertise du 7 août 2007, le numéro du moteur était bien celui de la voiture volée.

7. Le 27 août 2007, R. renvoya le dossier de vérifications préliminaires au département de l'intérieur de la région de Saint-Pétersbourg, chargé de l'enquête, et demanda s'il convenait de saisir la voiture. En mai 2008, le département de l'intérieur de Saint-Pétersbourg indiqua au département de l'intérieur de la région de Kourgan la nécessité de saisie. Lorsque P. fut prié de fournir la voiture pour saisie, il indiqua qu'il l'avait revendue en janvier 2008.

8. Par la suite, la police ne put trouver ni la voiture ni le dernier acheteur de celle-ci, et l'enquête pénale s'enlisa.

2. Les tentatives de la requérante de faire ouvrir des enquêtes pénales

9. À différentes dates, la requérante porta plusieurs plaintes contre le policier R. et contre les fonctionnaires de l'inspection de la sécurité routière pour négligence professionnelle et abus de fonction. Les 24 février, 10 mars et 15 juillet 2010, différentes autorités refusèrent d'ouvrir des enquêtes pénales sur ces plaintes.

10. La requérante demanda également d'ouvrir une enquête contre P. et les acheteurs ultérieurs de la voiture. Le 30 août 2010, le département de l'intérieur dans le district Kargapolski refusa d'ouvrir une enquête.

3. Le recours au pénal contre le policier R.

11. À une date non précisée dans le dossier, la requérante forma un recours prévu par l'article 125 du code de procédure pénale (« CPP ») contre le policier R. qui, selon elle, aurait omis de saisir en temps utile la voiture trouvée et aurait causé la perte définitive de ce bien.

12. Par une décision du 31 janvier 2011, le tribunal du district Kargapolski refusa d'examiner ce recours. Il nota, d'une part, que le recours prévu par l'article 125 du CPP devait être introduit devant le tribunal du lieu de l'enquête pénale, et en l'espèce, il s'agissait du département de l'intérieur de la région de Saint-Pétersbourg qui était en charge de l'enquête. Il estima, d'autre part, que le policier R. n'avait pas pris de décisions procédurales autonomes dans le cadre de cette enquête (*каких-либо самостоятельных процессуальных решений по данному делу не принимал*) et qu'il n'était

pas parmi les fonctionnaires visés par l'article 125 du CPP. Le tribunal indiqua à la requérante la possibilité de former un recours prévu par cet article contre d'autres fonctionnaires.

13. L'intéressée ne contesta pas cette décision et ne forma pas d'autres recours au pénal.

4. Le contentieux civil engagé par la requérante

a) L'action en réparation du préjudice

14. À une date non précisée dans le dossier, la requérante assigna en justice le département de l'intérieur de la région de Kourgan en demandant de lui payer une somme correspondant à la valeur de la voiture volée.

15. Par un jugement du 25 avril 2011, le tribunal de la ville de Kourgan rejeta l'action. Se référant au jugement et à la décision du 31 mars 2011 (paragraphes 18-19 ci-dessous) et aux décisions de refus d'ouvrir une enquête pénale (paragraphe 9 ci-dessus), il estima qu'il n'était pas prouvé que des actes ou omissions fautifs ou illicites des fonctionnaires avaient causé un préjudice matériel à la demanderesse. Par ailleurs, il estima que la requérante aurait dû appeler à la procédure le Trésor public comme défendeur.

16. Aucun recours n'ayant été formé contre le jugement, il devint définitif le 14 mai 2011.

b) Le recours civil en contestation des actes et omissions des fonctionnaires

17. Parallèlement à son action en réparation du préjudice, la requérante forma un recours en contestation des décisions, actes et omissions des autorités, conformément au chapitre 25 du code de procédure civile (« CPC »), contre les fonctionnaires non précisés du département de l'intérieur de la région de Kourgan et contre le policier R. Elle alléguait que des actes et omissions de ceux-ci lui avaient causé préjudice.

18. Le 31 mars 2011, le tribunal de Kourgan rendit un jugement et une décision. Dans le jugement, le tribunal rejeta le recours en considérant que le grief était vague et non-étayé et que la requérante n'avait pas précisé quels agissements de quels fonctionnaires concrets elle considérait comme illicites ou fautifs.

19. Dans la décision, il constata l'extinction de l'instance (*прекращение производства*) s'agissant des actes et omissions du policier R. Selon le tribunal, ce dernier avait agi dans le cadre de l'enquête pénale et en application du CPP (*действия производил в связи с возбужденным уголовным делом и в соответствии с полномочиями и нормами, закрепленными в УПК*). Ainsi, en vertu de la directive de la Cour suprême du 10 février 2009 n° 2, les juridictions civiles n'étaient pas compétentes mais seules les juridictions pénales étaient compétentes (paragraphe 27 ci-dessous).

20. La requérante se pourvut en cassation contre ce jugement et contre cette décision. Par un arrêt du 2 août 2011, la cour régionale de Kourgan rejeta le pourvoi. La requérante forma un pourvoi contre l'arrêt de cassation.

21. Le 1er janvier 2012, le CPC fut modifié. Les dispositions régissant la procédure de cassation furent remplacées par de nouvelles dispositions relatives à la procédure d'appel, et les dispositions régissant la procédure de révision furent remplacées par de nouvelles dispositions relatives à la procédure de cassation.

22. Par une décision du 20 février 2012, la cour régionale de Kourgan, statuant en formation de juge unique, refusa de transmettre le pourvoi de la requérante pour examen à son présidium. La requérante forma un autre pourvoi contre l'arrêt de cassation. Par une décision du 22 janvier 2014, la Cour suprême de Russie, statuant en formation de juge unique, refusa de transmettre ce pourvoi pour examen en cassation à sa chambre civile.

B. Le droit interne pertinent

23. Les dispositions pertinentes de l'article 125 du CPP sont exposées dans l'arrêt *Roman Zakharov c. Russie* ([GC], no 47143/06, §§ 89-91, CEDH 2015).

24. Le 10 février 2009, le plénum de la Cour suprême a adopté la directive no 1 relative à la portée de l'article 125 du CPP. Dans cette directive, la Cour suprême a dit que le recours prévu par ledit article était possible contre les décisions, actes ou omissions des fonctionnaires adoptés dans le cadre d'une enquête pénale susceptibles de porter préjudice aux droits et libertés des personnes, y compris contre les décisions, actes ou omissions des policiers effectués comme mesures opérationnelles d'investigation (voir plus en détail, concernant ces mesures, *Roman Zakharov*, précité, §§ 25-26). En même temps, selon la Cour suprême, ce recours n'était pas ouvert contre les décisions, actes ou omissions non liés aux poursuites pénales.

25. Les dispositions pertinentes du code civil relatives à l'action en réparation du préjudice, et celles du chapitre 25 du CPC sont résumées dans l'arrêt *Koryak c. Russie* (no 24677/10, §§ 49-57, 13 novembre 2012).

26. Le 10 février 2009, le plénum de la Cour suprême a adopté la directive no 2 relative à la portée du chapitre 25 du CPC. Dans cette directive, elle a indiqué que le recours prévu par ledit chapitre devant les juridictions civiles n'était pas possible contre les décisions, actes ou omissions liés à l'application de la loi pénale et du CPP, adoptés dans le cadre d'une enquête pénale. Cependant, ce recours était possible contre les actes des fonctionnaires effectués comme mesures opérationnelles d'investigation et pour lesquels le recours prévu par l'article 125 du CPP (paragraphes 23-24 ci-dessus) n'était pas possible.

27. Selon l'instruction relative aux recherches des véhicules adoptée par le ministère de l'intérieur le 17 février 1994, lorsque des signes de falsification sur un véhicule ou sur un certificat d'immatriculation ou encore sur une plaque d'immatriculation sont décelés, le certificat ou la plaque sont retenus et les informations sont envoyées au département de l'intérieur pour prendre une décision conformément à la loi (paragraphe 5.1). La saisie des véhicules est effectuée selon les modalités légales (paragraphe 5.2).

GRIEFS

28. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention, la requérante se plaint que la négligence des fonctionnaires du département de l'intérieur de la région de Kourgan a causé la perte de sa voiture. Invoquant en substance l'article 13 de la Convention, elle allègue qu'elle ne dispose pas de recours effectif lui permettant d'obtenir une quelconque indemnisation pour la perte de son bien.

EN DROIT

29. Sous l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention, la requérante se plaint qu'en restituant sa voiture à P. les fonctionnaires du département de l'intérieur de la région de Kourgan ont causé la perte définitive de ce véhicule. Sous l'article 13 de la Convention, elle se plaint, d'une part, que les tribunaux n'ont pas statué sur les allégations des négligences et des violations de l'instruction précitée par les fonctionnaires, et, d'autre part, qu'elle ne dispose d'aucun recours lui permettant d'obtenir une indemnisation pour la perte de sa voiture.

Les articles invoqués sont ainsi libellés en leurs parties pertinentes :

Article 13

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) 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. »

Article 1 du Protocole n° 1

« 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. (...) »

A. Arguments des parties

30. Le Gouvernement excipe que la requête est tardive, la dernière décision interne définitive, au sens de l'article 35 § 1 de la Convention, étant l'arrêt de cassation du 2 août 2011 (paragraphe 20 ci-dessus). Il argue aussi que la requête est irrecevable pour non-épuisement des voies de

recours internes du fait, en particulier, que la requérante n'a jamais contesté les actes et omissions des fonctionnaires du département de l'intérieur de Saint-Pétersbourg chargés de l'enquête pénale. Sur le fond, il considère que la requête est manifestement mal fondée.

31. La requérante maintient ses griefs. Elle dit qu'aucun recours qu'elle avait intenté n'a abouti, et elle soutient que la dernière décision interne définitive est la décision du 22 janvier 2014.

B. Appréciation de la Cour

32. La Cour rappelle que le délai de six mois court à compter de la décision définitive dans le cadre de l'épuisement des voies de recours internes (*Lekić c. Slovénie* [GC], n° 36480/07, § 65, 11 décembre 2018). Le requérant doit avoir fait un usage normal des recours internes vraisemblablement efficaces et suffisants afin de porter remède à ses griefs (*O'Keeffe c. Irlande* [GC], n° 35810/09, § 110-113, CEDH 2014 (extraits)). L'exercice de recours qui ne satisfont pas aux exigences de l'article 35 § 1 ne sera pas pris en compte par la Cour aux fins d'établir la date de la « décision définitive » ou de calculer le point de départ du délai de six mois (*Jeronovičs c. Lettonie* [GC], n° 44898/10, § 75, 5 juillet 2016).

33. La Cour a déjà dit qu'une action en réparation du préjudice constitue un recours effectif à épuiser pour un dommage causé par les autorités (*Smagilov c. Russie* (déc.), n° 24324/05, §§ 44-48, 13 novembre 2014 ; voir, *a contrario*, *Koryak c. Russie,* n° 24677/10, §§ 82-86, 13 novembre 2012, concernant une situation continue d'absence de soins médicaux en milieu carcéral). En même temps, le succès d'une telle action implique la preuve d'une faute ou d'une illicéité des actes ou omissions des agents de l'État (*Bourdov c. Russie (n° 2)*, n° 33509/04, § 110, CEDH 2009, *Koryak*, précité, §§ 55-57 et 82 et les références qui y sont citées, et *Smagilov*, décision précitée, § 51).

34. En l'espèce, pour établir une telle illicéité, la requérante a formé un recours prévu par l'article 125 du CPP contre le policier R., mais ce recours a été rejeté sans examen en 2011, et l'intéressée n'a ni contesté la décision de rejet ni formé d'autre recours prévu par ledit article contre les fonctionnaires du département de l'intérieur de la région de Kourgan ou contre ceux du département de l'intérieur de la région de Saint-Pétersbourg qui étaient chargés de l'enquête pour vol et qui ont mis près de huit mois pour indiquer à leurs collègues de Kourgan la nécessité de saisir la voiture (paragraphe 7 ci-dessus). Ensuite, la requérante a formé une action en réparation du préjudice, et elle n'a pas contesté le jugement rejetant son action en 2011. Parallèlement à cette action, elle a formé le recours prévu par l'ancien chapitre 25 du CPC contre les fonctionnaires non précisés du département de l'intérieur de la région de Kourgan et contre R. Ce recours a été rejeté en partie au motif de l'absence de preuve de l'illicéité des

agissements des fonctionnaires, et en partie au motif de l'incompétence des juridictions civiles pour statuer sur les actes et omissions commis dans le cadre de l'enquête pénale.

35. La Cour relève que toutes les décisions internes ont été rendues plus de six mois avant l'introduction de la requête le 17 avril 2014, à l'exception de la décision du juge unique du 22 janvier 2014 rendue dans le cadre du recours prévu par l'ancien chapitre 25 du CPC. Or, la Cour constate que ce recours, tel qu'il a été présenté par la requérante, était manifestement voué à l'échec dans ces circonstances.

36. D'une part, concernant une omission alléguée du policier R. et d'autres fonctionnaires de saisir la voiture en temps utile, la Cour ne peut que souscrire aux conclusions des juridictions civiles relativement à leur incompétence. En effet, les fonctionnaires du département de l'intérieur de la région de Kourgan et du district Kargapolski ont agi bien dans le cadre de l'enquête pénale ouverte pour vol, et, en vertu des directives des plénums du 10 février 2009, seules les juridictions pénales étaient compétentes pour donner une appréciation à l'omission alléguée de saisir la voiture (paragraphes 24 et 26 ci-dessus). Pourtant, la requérante n'a pas contesté la décision du tribunal du district Kargapolski – décision qui apparaissait erronée à la lumière des directives précitées des plénums – et n'a pas formé de recours au pénal contre d'autres fonctionnaires, comme cela lui a été suggéré par ledit tribunal et ce qui a été relevé par le Gouvernement (paragraphe 30 ci-dessus). D'autre part, concernant une allégation générale que des actes et omissions des fonctionnaires du département de l'intérieur de la région de Kourgan ont été illicites, la Cour souscrit à la conclusion du tribunal de Kourgan rejetant cette allégation comme non-étayée.

37. Eu égard à ce qui précède, la Cour conclut que : i) l'action en réparation du préjudice, constituant une voie de recours effective, a été rejetée en 2011 en première instance sans que la requérante ait contesté le jugement de rejet ; ii) le recours prévu par l'article 125 du CPP qui aurait pu permettre d'établir l'illicéité des actes et omissions du policier R. ou d'autres fonctionnaires a été rejeté sans examen en 2011 sans que la requérante ait contesté la décision de rejet ni exercé un autre recours prévu par le même article ; iii) le recours prévu par l'ancien chapitre 25 du CPC a été manifestement inefficace et voué à l'échec, et il ne peut donc pas être pris en compte pour calculer le point de départ du délai de six mois.

38. S'agissant dernièrement d'une violation des paragraphes 5.1 et 5.2 de l'instruction relative aux recherches des véhicules (paragraphe 27 ci-dessus) prétendument commise par les fonctionnaires, la Cour note qu'aucun élément du dossier ne démontre que la requérante ait soulevé ce grief devant les instances internes. Ainsi, l'intéressée ne peut pas reprocher à ces instances d'avoir omis d'examiner une prétention qu'elle n'avait pas portée à leur attention.

39. Il s'ensuit que le grief de la requérante tiré d'une violation de l'article 13 de la Convention est manifestement mal fondé, et son grief tiré d'une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention est en même temps tardif et irrecevable pour non-épuisement des voies de recours internes, comme le soutient le Gouvernement.

Partant, la requête doit être rejetée, en application de l'article 35 §§ 1, 3 a) et 4 de la Convention.

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

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 8 octobre 2020.

Olga Chernishova
Greffière adjointe

Georgios A. Serghides
Président