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

TROISIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 43088/11
Elianora Georgiyevna KARNAYEVA
contre la Russie

La Cour européenne des droits de l'homme (troisième section), siégeant le 22 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 26 mai 2011,
Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par la requérante,
Vu les observations supplémentaires des parties,
Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

1. La requérante est née en 1952 et réside à Biysk (région de l'Altaï). Elle a été admise au bénéfice de l'assistance judiciaire et représentée par M. O. Anishchik, juriste. Le gouvernement russe (« le Gouvernement ») a été représenté par M. M. Galperine, représentant de la Fédération de Russie auprès de la Cour européenne des droits de l'homme.

A. Les circonstances de l'espèce

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

1. Les faits du 14 février 2010 et le jugement rendu sur l'action engagée par la requérante

3. La requérante et son mari étaient propriétaires indivis d'un magasin d'alimentation. Celui-ci n'était pas assuré et n'était pas équipé d'une alarme anti-incendie.

4. Le 14 février 2010 au matin, un incendie se déclara dans le magasin. À 6 h 09, la requérante appela les pompiers. Le premier camion-citerne arriva à 6 h 20, et quatre autres camions arrivèrent plus tard.

5. En début d'après-midi, l'incendie fut éteint et l'intervention des pompiers s'acheva. Le magasin avait été entièrement détruit par les flammes.

6. Le 13 mai 2010, la requérante saisit le tribunal du district Vostochny de Biysk (« le tribunal ») d'une action dirigée contre la brigade régionale des pompiers, le ministère de la Défense civile, de la Gestion des situations d'urgence et de l'Atténuation des effets des catastrophes naturelles, et le ministère des Finances. Elle estimait que les mesures que les pompiers avaient prises pour éteindre l'incendie avaient été manifestement inefficaces et avaient aggravé son préjudice. Elle demandait que les actions et omissions de la brigade des pompiers soient qualifiées de contraires à la loi et qu'il lui soit alloué une indemnisation correspondant à une partie de la valeur du magasin.

7. Le tribunal ordonna une expertise. À la demande de la requérante, on posa à l'expert un certain nombre de questions sur la conformité de l'action des pompiers au règlement des manœuvres du service anti-incendie (*Боевой устав пожарной охраны*) adopté par le ministère de l'Intérieur le 5 juillet 1995 et abrogé le 6 juillet 2005 (« le règlement des manœuvres » – voir le paragraphe 22 ci-dessous).

8. Selon le rapport d'expertise, qui fut établi le 4 août 2010, le départ de feu se situait au niveau du toit du magasin et était d'origine extérieure. L'expert concluait que la manière dont les pompiers avaient géré leur intervention était contraire, notamment, aux articles 4, 16 et 60 du règlement des manœuvres précité, et que cette gestion, qu'il estimait inefficace, avait causé la destruction complète du magasin. Il ajoutait que, si les agents d'extinction avaient été fournis régulièrement et à temps, le magasin aurait pu être en partie préservé et le préjudice de la requérante aurait pu être moins important.

9. Les défendeurs présentèrent un autre rapport d'expertise, daté du 29 juillet 2010, selon lequel l'intervention avait été menée correctement. Le tribunal versa ce rapport au dossier de l'affaire.

10. Le 20 octobre 2010, le tribunal rendit son jugement. Il constata en particulier que les pompiers étaient allés chercher de l'eau à une bouche d'incendie située à 800 mètres du magasin, alors qu'il y en avait une autre à 140 mètres seulement. Il estima que rien ne justifiait qu'ils n'aient pas utilisé la bouche d'incendie la plus proche. Il conclut que la personne responsable de l'intervention avait manqué à son obligation de collecte préalable d'informations sur l'incendie, raison pour laquelle, à son avis, la bouche d'incendie la plus proche n'avait pas été utilisée et, par conséquent, l'apport d'eau n'avait pas été assuré en continu et avec une intensité suffisante. Il nota également que les pompiers n'avaient utilisé qu'une à

deux lances à incendie, alors que trois lances auraient été nécessaires compte tenu de l'ampleur du feu.

11. Sur la base du rapport d'expertise du 4 août 2010 (paragraphe 8 ci-dessus), le tribunal conclut que l'intervention n'avait pas été menée de manière conforme aux articles 4, 16 et 60 du règlement des manœuvres abrogé et qu'elle avait été inefficace et inappropriée. Il considéra que cela avait entraîné la propagation de l'incendie à tout l'immeuble alors que les pompiers auraient pu maîtriser les flammes et sauver la moitié du magasin, avec les biens qui s'y trouvaient.

12. Pour ces motifs, le tribunal qualifia de contraires à la loi les actions et omissions de la brigade des pompiers, et il accorda à la requérante une indemnité correspondant à la moitié du préjudice matériel total causé par l'incendie.

2. L'arrêt de cassation

13. La brigade régionale des pompiers se pourvut en cassation.

14. Le 15 décembre 2010, la cour régionale de l'Altaï (« la cour régionale ») cassa le jugement du tribunal et rejeta l'action de la requérante.

15. D'une part, elle considéra que les défendeurs n'étaient pas les auteurs du préjudice, puisqu'ils n'avaient pas mis le feu au magasin (*пожар возник не по вине пожарных*) et que l'incendie était d'origine extérieure.

16. D'autre part, elle estima qu'au regard de l'article 22 de la loi fédérale relative à la protection contre les incendies (paragraphe 20 ci-dessus), les pompiers avaient accompli leur devoir inconditionnel, qui était de se rendre sur le lieu de l'incendie, et s'étaient acquittés de leur obligation professionnelle, qui était d'éteindre le feu. Elle souligna qu'ils n'avaient pas pris de mesures destinées à causer un préjudice aux biens de l'intéressée. À cet égard, elle tint compte des arguments des défendeurs et des conclusions du rapport d'expertise du 29 juillet 2010, selon lesquels la tâche la plus importante, à savoir la prévention de la propagation de l'incendie aux immeubles voisins, dont la maison d'habitation de la requérante, avait été menée à bien, et le fait que les pompiers n'aient pas utilisé la bouche d'incendie la plus proche n'avait globalement pas eu d'impact sur l'issue de l'intervention.

17. Quant à l'organisation de l'intervention, que le tribunal avait jugée non professionnelle, la cour régionale estima qu'elle était sans incidence sur la responsabilité des défendeurs, d'autant que le règlement des manœuvres, dont le non-respect avait été constaté dans le rapport d'expertise, avait été abrogé en 2005.

18. Enfin, elle jugea que la conclusion du tribunal relative à la possibilité de sauver une moitié des biens (paragraphe 11 ci-dessus) était hypothétique et spéculative.

19. La cour régionale conclut que, dans ces conditions, il n'y avait pas de lien de causalité direct entre les actions et omissions de la bridage des

pompiers et le préjudice matériel survenu et, dès lors, la responsabilité des pompiers ne pouvait pas être engagée en vertu de l'article 1064 du code civil et de l'article 34 de la loi fédérale relative à la protection contre les incendies (paragraphes 21 et 23 ci-dessous).

B. Le droit interne pertinent

1. Les dispositions pertinentes relatives à la lutte contre les incendies

20. Selon l'article 22 de la loi fédérale n° 69-FZ du 21 décembre 1994 relative à la protection contre les incendies, les opérations d'extinction d'un incendie visent à sauver les personnes et préserver les biens et à éteindre le feu. Le déplacement des pompiers sur le lieu de l'incendie se fait de façon inconditionnelle. Pendant leurs interventions, les pompiers doivent s'efforcer de préserver les preuves et les biens. À ce titre, ils doivent notamment prendre les mesures propres à empêcher la propagation de l'incendie. Les pompiers et les autres personnes qui ont participé aux efforts d'extinction d'un incendie dans des conditions de nécessité impérieuse ou qui ont pris un risque raisonnable n'ont pas à réparer le préjudice éventuellement causé.

21. Selon l'article 34 de la loi fédérale précitée, en cas d'incendie les citoyens ont droit à la protection de leur vie, de leur santé et de leurs biens. Ils bénéficient d'un droit à réparation du préjudice causé par l'incendie, selon les modalités légales (c'est-à-dire selon les règles de droit commun relatives à la responsabilité délictuelle, qui sont énoncées à l'article 1064 du code civil – voir le paragraphe 23 ci-dessous).

22. L'article 4 du règlement des manœuvres du 5 juillet 1995 énonçait qu'il fallait déployer et répartir la main-d'œuvre et les équipements nécessaires sur le lieu de l'incendie de manière adéquate et judicieuse. Selon l'article 16, il fallait lors de la collecte préalable des informations sur l'incendie repérer l'emplacement des dispositifs anti-incendie et des sources d'eau les plus proches et déterminer la possibilité et les moyens de les utiliser. Selon l'article 60, la personne responsable de l'intervention devait assurer l'apport continu d'agents extincteurs.

2. Les dispositions pertinentes relatives à la responsabilité délictuelle

23. Les dispositions pertinentes en l'espèce des articles 1064 et 1069 du code civil, relatifs à la responsabilité civile délictuelle et à la responsabilité des agents et autorités publics, sont exposées dans l'arrêt *Boudaïeva et autres c. Russie* (nos 15339/02 et 4 autres, §§ 103-104, CEDH 2008 (extraits)).

3. Les dispositions pertinentes relatives aux pouvoirs de la juridiction de cassation

24. Selon l'article 347 du code de procédure civile, en vigueur à l'époque des faits, la juridiction de cassation appréciait les éléments de preuve figurant dans le dossier de l'affaire, ainsi que les nouvelles preuves s'il n'avait pas été possible de les produire en première instance. Elle pouvait confirmer ou infirmer l'établissement des faits opéré par la juridiction de première instance.

GRIEFS

25. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, la requérante soutient en substance que son action a été rejetée de façon arbitraire et sans motivation suffisante. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention, elle se plaint que les autorités n'aient pas protégé ses biens contre l'incendie.

EN DROIT

A. Quant au grief formulé sur le terrain de l'article 6 § 1 de la Convention

26. La requérante se plaint d'une violation de l'article 6 § 1. Elle plaide que la juridiction de cassation a rejeté son action de manière arbitraire et insuffisamment motivée. En ses parties pertinentes en l'espèce, l'article 6 § 1 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 (...) »

1. Thèses des parties

27. Le Gouvernement argue que c'est à bon droit que la cour régionale a rejeté l'action de la requérante. Il estime que les juges ont minutieusement examiné les éléments de preuve de l'affaire et amplement motivé leur arrêt. Il soutient donc qu'il n'y a pas eu violation en l'espèce de l'article 6 § 1 de la Convention.

28. La requérante estime que la cour régionale de l'Altaï n'a pas statué sur les questions de la portée et du respect de l'obligation pour les pompiers d'atténuer les conséquences de l'incendie et n'a pas expliqué pourquoi elle considérait que les agissements non professionnels des pompiers n'avaient pas de lien de causalité avec l'aggravation du préjudice. Selon la requérante, cette absence d'explication équivaut à une omission de statuer emportant violation de l'article 6 § 1.

29. Enfin, elle reproche à la cour régionale de ne pas avoir renvoyé l'affaire pour réexamen en première instance afin qu'il fût déterminé si, à la

place du règlement des manœuvres abrogé, d'autres dispositions étaient applicables au déroulement des opérations d'extinction des incendies.

2. Appréciation de la Cour

30. La Cour rappelle que l'article 6 § 1 de la Convention implique notamment, à la charge du tribunal, l'obligation de se livrer à un examen effectif des moyens, arguments et offres de preuve des parties, sauf à en apprécier la pertinence, et de motiver les décisions de justice (voir *Wagner et J.M.W.L. c. Luxembourg*, nº 76240/01, §§ 89-90, 28 juin 2007, et, *mutatis mutandis*, *Magnin c. France* (déc.), nº 26219/08, § 27, 10 mai 2012). Elle rappelle également que selon sa jurisprudence constante l'appréciation des faits et des preuves relève au premier chef des juridictions internes (*Bochan c. Ukraine (nº 2)* [GC], nº 22251/08, § 61, CEDH 2015), et qu'une décision de justice interne ne peut être qualifiée d'« arbitraire » au point de nuire à l'équité du procès que si elle est dépourvue de motivation ou si cette motivation est fondée sur une erreur de fait ou de droit manifeste commise par le juge national qui aboutit à un « déni de justice » (*Moreira Ferreira c. Portugal (nº 2)* [GC], nº 19867/12, § 85, 11 juillet 2017).

31. En l'espèce, dans son action en justice, la requérante alléguait que l'intervention selon elle inefficace et non professionnelle des pompiers avait causé la destruction totale de son magasin. Devant la Cour, elle reproche à la juridiction de cassation d'avoir rejeté son action sans examen de la question de la portée et du respect de l'obligation pour les pompiers de préserver le magasin. La Cour constate que cette juridiction a souligné que les pompiers n'avaient pas mis le feu au magasin et jugé qu'il n'y avait pas de lien de causalité direct entre leur conduite et le préjudice matériel subi par l'intéressée. En elle-même, cette considération peut, certes, paraître déconcertante voire incongrue car, de fait, la requérante n'a jamais allégué que la survenue de l'incendie pût être imputée aux pompiers.

32. Cependant, la Cour observe que, procédant à sa propre appréciation des éléments de preuve et de fait, la cour régionale a estimé que les pompiers avaient accompli leur devoir professionnel de protection des vies et des biens, devoir qui relevait selon toute vraisemblance d'une obligation de moyens et non de résultat (voir, à cet égard, l'article 22 de la loi fédérale relative à la protection contre les incendies, cité par la cour régionale et reproduit au paragraphe 20 ci-dessus), et qu'ils avaient réussi à empêcher la propagation du feu aux immeubles voisins, ce qui était selon elle le plus important dans les circonstances de la cause. La cour régionale a aussi considéré que le fait que les pompiers n'avaient pas utilisé la bouche d'incendie la plus proche n'avait globalement pas eu d'incidence sur le préjudice subi par la requérante, et que la conclusion du tribunal quant à la possibilité de sauver une moitié du magasin était spéculative.

33. La Cour considère que cette appréciation des faits et des preuves, quoique différente de celle faite par la juridiction de première instance, ne

dépasse pas la limite des pouvoirs conférés à la juridiction de cassation à l'époque (paragraphe 23 ci-dessus) et n'est pas manifestement déraisonnable. Même si une motivation plus développée ou une rédaction différente des considérants par la juridiction de cassation eût peut-être été de nature à mieux éclairer les parties, cette juridiction a néanmoins répondu à suffisance et de manière motivée à l'argument principal de la requérante, qui portait sur la conduite de l'intervention et sur les actions et les éventuelles omissions des pompiers. Sa réponse n'était pas arbitraire (voir, *mutatis mutandis*, *SA Habitations à Loyers Modérés Terre et Famille c. France* (déc.), n° 62033/00, 17 février 2004).

34. Quant au manquement allégué de la cour régionale à renvoyer l'affaire en première instance ou à rechercher d'office si des dispositions similaires au règlement des manœuvres abrogé étaient applicables, la Cour observe ce qui suit. L'abrogation de ce règlement était connue des parties dès la première instance. La requérante n'a d'ailleurs jamais allégué le contraire. Elle pouvait donc rechercher, de son propre chef, d'autres dispositions similaires en vigueur. Cependant, elle a choisi de poser à l'expert la question de la compatibilité des agissements des pompiers avec le règlement abrogé (paragraphe 7 ci-dessus). Elle ne peut donc pas valablement soutenir que le constat par la juridiction régionale de l'abrogation du règlement l'ait prise au dépourvu ou mise dans l'impossibilité de défendre sa cause (voir, *a contrario*, *Galitch c. Russie*, n° 33307/02, §§ 33-37, 13 mai 2008).

35. Eu égard à ce qui précède, la Cour estime que la requérante ne saurait prétendre que la juridiction de cassation a violé l'article 6 § 1 de la Convention. Partant, ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté, en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

B. Quant au grief formulé sur le terrain de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention

36. La requérante allègue que les autorités ont manqué à leur obligation positive de protéger ses biens contre l'incendie, en violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention. En sa partie pertinente en l'espèce, cette disposition est ainsi libellée :

> « 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 (...) »

1. Thèses des parties

37. Le Gouvernement soutient qu'aucune faute ne peut être reprochée à la brigade intervenue sur l'incendie, les pompiers ayant pris toutes les mesures requises et possibles dans les circonstances de l'espèce pour éteindre l'incendie et pour en minimiser les conséquences, conformément à

la loi relative à la protection contre les incendies, et ils ont empêché la propagation du feu aux immeubles voisins. Le Gouvernement estime par ailleurs que l'on ne saurait apprécier l'action des pompiers en l'espèce au regard du règlement des manœuvres abrogé au moment de l'intervention.

38. Tout en indiquant que son préjudice est le résultat de l'incendie, la requérante argue qu'il est directement lié à une inefficacité et à un manque de professionnalisme de la brigade des pompiers qui n'ont pas pris toutes les mesures qu'ils pouvaient raisonnablement mettre en œuvre pour atténuer les conséquences de l'incendie.

2. Appréciation de la Cour

39. La Cour note que la qualité de propriétaire indivise de la requérante relativement au magasin ne fait pas controverse entre les parties. Elle conclut que le magasin était le « bien » de l'intéressée au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention.

40. La Cour rappelle qu'il y a lieu de distinguer les obligations positives découlant de l'article 2 de la Convention de celles qui se situent sur le terrain de l'article 1 du Protocole n° 1. Si l'importance fondamentale du droit à la vie requiert que les premières imposent aux autorités le devoir de faire tout ce qui est en leur pouvoir en matière de secours aux sinistrés pour protéger ce droit, l'obligation de protection du droit au respect des biens, qui n'est pas absolue, ne peut aller au-delà de ce qui est raisonnable dans les circonstances de l'espèce (*Boudaïeva et autres, c. Russie*, nos 15339/02 et 4 autres, § 175, CEDH 2008 (extraits)). Dans le domaine de la lutte contre les incendies, les autorités internes sont mieux placées pour décider des mesures concrètes à prendre pour éteindre le feu et pour protéger les vies et les biens.

41. En l'espèce, le grief de la requérante concerne précisément l'obligation positive pour la brigade régionale des pompiers d'éteindre le feu et de préserver les biens lors des interventions sur des incendies. La Cour relève à cet égard que la loi fédérale relative à la protection contre les incendies impose aux pompiers une obligation de moyens et non de résultat : elle leur commande de se rendre sur le lieu de l'incendie et de prendre des mesures pour préserver les biens et empêcher la propagation du feu (paragraphe 20 ci-dessus).

42. Dans son arrêt annulant le jugement de première instance, la juridiction de cassation a estimé que les pompiers avaient rempli ces obligations. Elle a noté qu'ils étaient venus sur les lieux, qu'ils avaient pris des mesures pour éteindre le feu et qu'ils avaient réussi à empêcher la propagation de l'incendie aux immeubles voisins. Elle a jugé qu'il n'y avait pas de lien de causalité direct entre leur conduite et l'ampleur du dommage matériel. La Cour a déjà conclu que ces considérations n'étaient pas manifestement déraisonnables ou arbitraires (paragraphe 33 ci-dessus). Elle

ne saurait donc remettre en cause cette absence de lien de causalité, lien qui est nécessaire à l'engagement de la responsabilité délictuelle.

43. La Cour considère aussi, subsidiairement, qu'il appartenait à la requérante, en tant que propriétaire du magasin, de prendre des mesures préventives pour éviter la survenue de l'incendie – par exemple d'installer une alarme anti-incendie – et de souscrire une assurance pour les sinistres pouvant affecter son local (voir, *mutatis mutandis*, *Vladimirov c. Bulgarie* (déc.), n° 58043/10, § 37 *in fine*, 25 septembre 2018).

44. Il découle de ce qui précède que l'État n'a pas manqué à son obligation positive de protéger les biens de la requérante. Partant, ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté, en application de l'article 35 §§ 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 15 octobre 2020.

Olga Chernishova
Greffière adjointe

Georgios A. Serghides
Président