



L'absence d'enquête effective sur l'empoisonnement allégué d'Aleksey Navalnyy à l'aide d'un agent neurotoxique chimique a violé la Convention

Dans son arrêt de chambre¹ rendu ce jour dans l'affaire [Navalnyy c. Russie \(n° 3\)](#) (requête n° 36418/20), la Cour européenne des droits de l'homme dit, à l'unanimité, qu'il y a eu :

Violation de l'article 2 (droit à la vie/enquête) – volet procédural – de la Convention européenne des droits de l'homme.

L'affaire concerne le refus des autorités russes d'ouvrir une procédure pénale sur des allégations selon lesquelles, en août 2020, le requérant avait été empoisonné, à la suite de quoi il était tombé dans le coma et avait dû être placé sous assistance respiratoire. Il avait été conclu à l'issue des expertises effectuées en Russie qu'aucune substance toxique puissante, aucun stupéfiant ni aucun psychotrope n'avait été décelé sur lui ou sur ses effets analysés. Après son transfert par avion en Allemagne, le gouvernement allemand annonça que les tests effectués à partir des prélèvements faits sur le requérant avaient révélé la présence incontestable d'un agent neurotoxique chimique appartenant au groupe « Novitchok » (des substances interdites par la Convention sur l'interdiction des armes chimiques).

La Cour juge en particulier que l'enquête préliminaire conduite par les autorités russes n'a pas fait l'objet d'un contrôle et n'a pas tenu compte du droit de la victime d'être associée à la procédure. En outre, cette enquête préliminaire n'a pas cherché à faire la lumière sur les allégations faisant état d'un éventuel mobile politique à l'origine de la tentative d'assassinat, ni sur l'éventuelle implication d'agents de l'État, et elle n'a donné aucune suite au signalement de l'usage d'une substance identifiée comme une arme chimique interdite par le droit international et le droit interne. Dès lors, elle n'a pas permis d'établir les faits pertinents ni d'identifier et, le cas échéant, de sanctionner les responsables. Elle ne peut donc pas passer pour suffisante.

Un résumé juridique de cette affaire sera disponible dans la base de données HUDOC de la Cour ([lien](#)).

Principaux faits

Le requérant, Aleksey Anatolyevich Navalnyy, est un ressortissant russe né en 1976. Militant politique de l'opposition, il est actuellement détenu au centre pénitentiaire de haute sécurité IK-6 de Melekhovo, dans la région de Vladimir (Russie).

Alors qu'il rentrait à Moscou en avion le 20 août 2020 avec l'un de ses collaborateurs après un déplacement professionnel à Tomsk, M. Navalnyy tomba soudain malade et perdit connaissance. L'équipage de l'avion dut effectuer un atterrissage d'urgence à Omsk, d'où il fut transporté, dans le coma, vers un hôpital local et placé sous assistance respiratoire.

¹ Conformément aux dispositions des articles 43 et 44 de la Convention, cet arrêt de chambre n'est pas définitif. Dans un délai de trois mois à compter de la date de son prononcé, toute partie peut demander le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre de la Cour. En pareil cas, un collège de cinq juges détermine si l'affaire mérite plus ample examen. Si tel est le cas, la Grande Chambre se saisira de l'affaire et rendra un arrêt définitif. Si la demande de renvoi est rejetée, l'arrêt de chambre deviendra définitif à la date de ce rejet. Dès qu'un arrêt devient définitif, il est transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui en surveille l'exécution. Des renseignements supplémentaires sur le processus d'exécution sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution>.

Son collaborateur et représentant signala aussitôt les faits aux autorités, à savoir le Comité d'investigation de la Fédération de Russie et le département de l'intérieur pour le district Sovetskiy de Toms, et demanda l'ouverture d'une instruction pénale sur ce qu'il estimait être une tentative d'assassinat par empoisonnement de M. Navalnyy à cause de ses activités politiques notoires. Le lendemain, le centre médico-légal du département régional de l'intérieur à Omsk conclut qu'aucune substance puissante, toxique, narcotique ou psychotrope n'avait été décelée sur l'écouvillon qui avait servi à faire des prélèvements sur les paumes ou les coupures d'ongles de M. Navalnyy.

Le 21 août 2020, la Cour fit droit à une demande de [mesure provisoire](#) d'urgence déposée en vertu de l'[article 39 du règlement](#) par l'épouse de M. Navalnyy, indiquant au Gouvernement que sa famille et ses médecins devraient avoir accès à lui et que son état soit évalué dans l'optique de son transfert en Allemagne pour qu'il y reçoive des soins. Le lendemain, il fut transporté en Allemagne dans un avion médicalisé privé et transporté à l'hôpital de la Charité à Berlin et la mesure provisoire fut levée. Il resta en soins intensifs pendant plusieurs semaines, au début dans un coma artificiel, puis suivit plusieurs mois de rééducation.

Selon le gouvernement russe, des examens physiques et toxicologiques complémentaires n'ont décelé aucune substance toxique dans ou sur les éléments qui avaient été analysés, y compris les vêtements que M. Navalnyy portait. Cependant, le 2 septembre 2020, le gouvernement allemand annonça que les résultats des tests de toxicologie qu'il avait pratiqués à l'arrivée de M. Navalnyy à Berlin avaient établi sans équivoque la présence d'un agent neurotoxique chimique du groupe Novitchok (des substances interdites par la convention sur l'interdiction des armes chimiques). Ces résultats furent ensuite confirmés indépendamment par trois laboratoires spécialisés en France et en Suède ainsi que par l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (« OIAC »).

Se référant aux conclusions de l'OIAC, le représentant de M. Navalnyy demanda au Service fédéral de sécurité de la Fédération de Russie (le « FSB ») d'engager des poursuites pénales sur la base d'un article du code pénal applicable à la mise au point, à la production, au stockage, à l'acquisition ou à la vente d'armes de destruction massive. Cette demande fut finalement rejetée, au motif qu'un autre service répressif était déjà saisi de ces allégations.

Parallèlement, le collaborateur et représentant de M. Navalnyy dénonça l'inaction des autorités, précisant que l'article 144 § 1 du code de procédure pénale imposait aux autorités d'enquête de répondre à leurs plaintes pénales en prenant l'une des trois décisions suivantes : i) ouvrir une instruction pénale, ii) refuser d'ouvrir une instruction pénale ou iii) transférer la demande à un autre organe compétent du parquet ou de la justice dans les trois jours suivant le dépôt de la demande. L'un des recours fut rejeté au motif que la demande d'ouverture d'une instruction pénale avait été transmise au Département d'enquête du Comité d'investigation pour les transports de Sibérie occidentale. D'autres furent écartés au motif que rien ne prouvait que les organes d'enquête eussent été inactifs ou méconnu les délais légaux.

De l'automne 2020 à janvier 2021, la division des transports du département de l'intérieur à Tomsk (« la police des transports de Tomsk ») décida à au moins quatre reprises de ne pas ouvrir d'instruction pénale faute d'éléments objectifs indiquant que des actes criminels intentionnels avaient été commis mais, à chaque fois, l'enquêteur en chef adjoint revint sur sa décision et prolongea l'enquête préliminaire de 30 jours supplémentaires. Le collaborateur de M. Navalnyy attaqua ces décisions, estimant que la pratique consistant à clore l'enquête préliminaire et à la rouvrir aussitôt revenait à la prolonger indéfiniment. Il souligna également que l'enquête préliminaire n'était pas une procédure appropriée car elle n'offrait pas à M. Navalnyy les mêmes garanties procédurales qu'une instruction, dans le cadre de laquelle ce dernier aurait la qualité de victime et pourrait être associé à la procédure pénale, faire des dépositions, recueillir et produire des preuves, solliciter des actes ou des décisions de procédure, faire usage des droits procéduraux se

rapportant à la réalisation d'expertises médico-légales et recevoir copie des actes de procédure touchant ses intérêts. Ce recours fut rejeté au motif que l'enquête préliminaire n'était pas terminée.

Il y eut ensuite une série de plaintes répétées pour inaction visant la police des transports de Tomsk et le Département d'enquête du Comité d'investigation pour les transports de Sibérie occidentale et leur incapacité à ouvrir une instruction pénale, avec en parallèle des rejets et dépôt de plaintes ainsi que de nouvelles plaintes. Parmi les motifs systématiques de rejet, il y avait le fait que l'enquête préliminaire était toujours en cours et qu'il n'y avait aucune obligation de communiquer le dossier de l'enquête préliminaire ou de rendre les biens saisis avant la décision définitive de l'enquête préliminaire.

Pendant que se déroulaient ces événements, des journalistes de Bellingcat, un collectif de journalistes d'investigation, et d'un journal en ligne, *The Insider*, qui enquêtaient sur l'empoisonnement allégué, révélèrent en décembre 2020 que M. Navalnyy était sous la surveillance du FSB depuis 2017 et qu'ils avaient identifié les agents impliqués qui se trouvaient être des spécialistes des substances chimiques toxiques. Le représentant de M. Navalnyy saisit alors le département des enquêtes militaires du Comité d'investigation, sollicitant une instruction pénale sur l'empoisonnement allégué du requérant par des agents de sécurité. En réponse, il fut allégué que la demande n'énonçait aucun fait précis appelant une instruction. Plusieurs recours furent formés contre cette décision et ils furent rejetés, tout comme les appels ultérieurement interjetés. Une demande tendant à ce que la police des transports de Tomsk transfère le dossier de l'enquête préliminaire au Département principal des enquêtes militaires de l'intérieur, qui avait compétence puisque des agents du FSB auraient été mêlés, fut rejetée le 20 janvier 2021 pour défaut de fondement.

Par une décision du 10 février 2021, l'investigateur de la police des transports de Tomsk refusa d'ouvrir une instruction pénale. Le collaborateur de M. Navalnyy forma contre cette décision un recours qui fut rejeté en avril 2021, au motif que le diagnostic d'empoisonnement n'avait pas été confirmé par les experts médico-légaux et que la présence d'une substance toxique n'avait pas été confirmée par l'enquête préliminaire. Les matériaux tirés des analyses des laboratoires allemand, suédois et français n'avaient pas été mis à la disposition des organes chargés de l'enquête préliminaire à la suite d'une demande d'entraide judiciaire et il n'avait pas été possible d'interroger les médecins allemands qui avaient soigné le requérant ni d'obtenir son dossier médical auprès de l'hôpital berlinois. Ayant constaté que le requérant s'était opposé à ce que ces éléments fussent mis à la disposition des investigateurs, le tribunal russe jugea que la clôture de l'enquête préliminaire était légale. En revanche, il rejeta une demande de M. Navalnyy tendant au retour de ses effets personnels au motif que la décision de ne pas ouvrir une instruction pénale n'était pas définitive. Le tribunal statuant en dernier ressort confirma le refus de rendre les biens.

Un autre recours fut formé, dans le cadre duquel étaient rappelées l'obligation d'enquêter sur l'empoisonnement une fois établi que des substances chimiques interdites par la convention sur les armes chimiques avaient été utilisées ainsi que la nécessité d'une instruction pénale pour fixer le cadre d'une enquête effective. Il fut rejeté, de même que l'appel interjeté contre cette décision.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Invokant les articles 2 (droit à la vie) et 13 (droit à un recours effectif) de la Convention européenne, le requérant se plaint du refus des autorités russes d'ouvrir une instruction pénale pour la tentative d'assassinat dont il aurait fait l'objet et d'un manquement à leur obligation de mener une enquête effective. Il dit avoir été empoisonné à l'aide d'un agent chimique auquel seuls les services de sécurité de l'État avaient accès.

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 21 août 2020.

L'arrêt a été rendu par une chambre de sept juges composée de :

Jolien **Schukking** (Pays-Bas), *présidente*,
Pere **Pastor Vilanova** (Andorre),
Yonko **Grozev** (Bulgarie),
Georgios A. **Serghides** (Chypre),
Darian **Pavli** (Albanie),
Peeter **Roosma** (Estonie),
Ioannis **Ktistakis** (Grèce),

ainsi que de Milan **Blaško**, *greffier de section*.

Décision de la Cour

Article 2

La Cour constate qu'il existait bien un risque grave et imminent pour la vie de M. Navalny dans des circonstances suspectes, ce qui avait fait naître l'obligation pour l'État, en vertu de l'article 2 de la Convention, de conduire une enquête effective.

Le gouvernement russe soutient qu'une enquête effective a bien été menée en l'espèce, en l'occurrence une enquête préliminaire qu'il estime être approfondie et complète puisqu'un nombre considérable de mesures ont selon lui été prises pour déterminer l'origine des faits, par exemple l'interrogatoire de nombreux témoins et de multiples examens médico-légaux. La Cour rappelle d'emblée que, dans le cadre du système judiciaire russe, une « enquête préliminaire » ne peut à elle seule conduire à la sanction des responsables, l'ouverture de poursuites et une instruction pénale étant des conditions préalables à une inculpation. Elle estime que ce cadre juridique était insuffisant. Elle juge notamment qu'il était inapte à établir les faits, à démêler des versions contradictoires et à rassembler des éléments de preuve recevables dans le cadre d'une procédure pénale, et qu'il n'a pas garanti le droit des requérants à être effectivement associé à la procédure puisque ces derniers ne pouvaient pas se voir accorder la qualité de « victime ». De plus, aucune pièce relative aux mesures d'enquête ne lui ayant été soumise, elle n'est pas en mesure d'en vérifier le contenu ou la validité de celles-ci, ni de dire si les autorités ont tiré des conclusions raisonnables. De plus, rien ne montre que ces mesures aient fait l'objet d'un contrôle par les juridictions nationales.

En particulier, le Gouvernement s'appuie essentiellement sur trois rapports médico-légaux indiquant qu'aucune trace de substance toxique ou autre n'avait été décelée dans les prélèvements effectués sur les paumes et les coupures d'ongles de M. Navalny ni sur ses vêtements et sur les autres objets analysés. La Cour ne disposant pas de ces rapports, il lui est impossible de déterminer l'objet précis de ces examens médico-légaux ni si certaines de leurs conclusions auraient été omises dans les observations du Gouvernement. Elle constate cependant que les autorités ont retenu les vêtements de M. Navalny en l'absence d'un acte de procédure *ad hoc* et sans exposer les raisons pour lesquelles elles ne les avaient pas rendus.

De plus, M. Navalny n'a pas pu obtenir la qualité procédurale de victime, ce qui l'a privé de presque toute possibilité d'être associé à la procédure, de désigner des experts, de poser des questions ou d'être tenu informé des avancées. Il s'ensuit que l'enquête n'a pas été soumise à un contrôle du public et n'a pas tenu compte du droit de la victime d'être associée à la procédure.

La Cour observe que M. Navalny est une personnalité de premier plan de l'opposition politique dont l'activisme, notamment dans la lutte contre la corruption, a conduit plusieurs fois à son arrestation, à sa détention, à sa condamnation pénale et à des mauvais traitements et que, dans plusieurs des affaires dont il a saisi la Cour, il était fondé à alléguer qu'il était persécuté pour des raisons politiques. Elle constate en outre l'existence d'éléments montrant qu'il avait déjà fait l'objet

de menaces et d'agressions répétées. Elle en conclut que le mobile politique aurait dû être un élément essentiel de l'enquête. Or, non seulement l'enquête n'a pas abordé le lien possible entre les faits et les activités publiques de M. Navalnyy, mais elle n'a pas sérieusement suivi la thèse de l'agression avec préméditation, alors même qu'aucun des examens médicaux ou médico-légaux n'avait décelé une cause naturelle.

Les éléments de preuve obtenus grâce à l'OIAC ayant indiqué que M. Navalnyy avait été empoisonné à l'aide d'un agent neurotoxique chimique du groupe Novitchock, la Russie, en tant que partie à la Convention sur les armes chimiques, était tenue d'ouvrir une enquête pénale sur toute activité contraire à l'interdiction des armes chimiques. Cette obligation figurait même dans une disposition spécifique du code pénal russe. Le droit international et le droit interne lui faisaient obligation d'enquêter sur l'origine de la substance interdite et de déterminer qui était responsable de l'empoisonnement du requérant à l'aide de celle-ci.

La Cour note que les obligations internationales de la Russie en ce qui concerne l'enquête à conduire en l'espèce avaient été portées à son attention dans les rapports spéciaux des rapporteurs de l'APCE et de l'ONU visant à « contribuer à faire la lumière sur les circonstances de l'empoisonnement de M. Navalnyy », or les autorités russes ne semblent pas en avoir tenu compte.

La Cour n'est pas en mesure de vérifier le bien-fondé de la thèse du gouvernement russe selon laquelle l'instruction n'a pas pu être ouverte en raison d'un manque de coopération des autorités allemandes, aucun élément pertinent ne lui ayant été communiqué. En tout état de cause, ce n'était pas une raison pour ne pas ouvrir une enquête pénale. De plus, le rapport de synthèse de l'OIAC du 6 octobre 2020 confirmant l'usage d'armes chimiques a été communiqué à la Russie et rendu public à la demande de l'Allemagne. Puisqu'il émanait d'un organe indépendant dont le mandat était reconnu par la Russie, le rapport aurait dû suffire à ouvrir une enquête au niveau national.

La Cour estime que le fait que les autorités russes n'aient pas pu interroger M. Navalnyy, son épouse ni d'autres personnes à l'étranger ne constituait pas une raison pour ne pas ouvrir une enquête pénale. M. Navalnyy, sa famille, ses collaborateurs et ses représentants ont fait de nombreuses déclarations et ont régulièrement communiqué des éléments détaillés aux organes d'enquête et aux autorités judiciaires, dans lesquels ils ont exposé leurs allégations de tentative d'assassinat et évoqué d'éventuelles preuves. Les autorités ont donc été suffisamment informées de la position des intéressés en la matière. Que ceux-ci n'aient pas été interrogés est sans incidence sur l'obligation qui incombait à l'État de mener une enquête effective en vertu de l'article 2 et, de toute façon, il ne pouvait d'interrogatoire de victimes ou de témoins que dans le cadre d'une instruction pénale.

Enfin, en ce qui concerne le grief tiré d'une absence d'enquête sur une éventuelle implication ou collusion d'agents de l'État dans l'empoisonnement du requérant, la Cour avait déjà précédemment établi dans l'affaire [Navalnyy c. Russie \(n° 2\)](#) que les services secrets avaient mis M. Navalnyy sous surveillance étroite. Dès lors, la nécessité d'enquêter sur l'éventuelle implication d'agents de l'État était clairement apparue dès le départ et cette piste d'enquête aurait dû devenir une priorité une fois que l'OIAC avait confirmé l'utilisation de substances classées comme armes chimiques. Pour mettre au point et utiliser ces produits chimiques, il faut du temps, des compétences et un niveau d'organisation que ne pouvaient guère atteindre des individus sans aucun lien avec les pouvoirs publics. De plus, Bellingcat et *The Insider* avaient même désigné nommément des agents de l'État qui étaient selon eux impliqués dans l'empoisonnement. Pour se conformer aux exigences du volet procédural de l'article 2, les autorités auraient dû examiner ces allégations. Or, soit elles ne les ont pas vérifiées, soit leurs conclusions n'ont pas été divulguées.

La Cour relève que l'enquête préliminaire menée par les autorités internes n'a pas fait l'objet d'un contrôle et n'a pas tenu compte du droit de la victime d'être associée à la procédure. En outre, cette enquête préliminaire n'a pas cherché à faire la lumière sur les allégations faisant état d'un éventuel mobile politique à l'origine de la tentative d'assassinat, ni sur l'éventuelle implication ou collusion

d'agents de l'État, et elle n'a donné aucune suite au signalement de l'usage d'une substance identifiée comme une arme chimique interdite par le droit international et le droit interne. Dès lors, elle n'a pas permis d'établir les faits pertinents ni d'identifier et, le cas échéant, de sanctionner les responsables. Elle ne peut donc pas passer pour suffisante.

Il y a donc eu une violation procédurale de l'article 2 de la Convention.

Autres articles

Vu sa conclusion sur le terrain de l'article 2 en ce qui concerne l'absence d'enquête effective, la Cour ne juge pas nécessaire d'examiner séparément les questions sous l'angle de l'article 13.

Satisfaction équitable (article 41)

La Cour dit que la Russie doit verser au requérant 40 000 euros (EUR) pour dommage moral.

L'arrêt n'existe qu'en anglais.

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur www.echr.coe.int. Pour s'abonner aux communiqués de presse de la Cour, merci de s'inscrire ici : www.echr.coe.int/RSS/fr ou de nous suivre sur Twitter [@ECHR_CEDH](https://twitter.com/ECHR_CEDH).

Contacts pour la presse

echrpess@echr.coe.int | tel: +33 3 90 21 42 08

Les journalistes sont invités à privilégier les demandes de renseignement par courriel.

Jane Swift (tel : + 33 3 88 41 29 04)

Tracey Turner-Tretz (tel : + 33 3 88 41 35 30)

Denis Lambert (tel : + 33 3 90 21 41 09)

Inci Ertekin (tel : + 33 3 90 21 55 30)

Neil Connolly (tel : + 33 3 90 21 48 05)

La Cour européenne des droits de l'homme a été créée à Strasbourg par les États membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.