



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

GRANDE CHAMBRE

**AFFAIRE ARMANI DA SILVA c. ROYAUME-UNI**

*(Requête n° 5878/08)*

ARRÊT

STRASBOURG

30 mars 2016

*Cet arrêt est définitif. Il peut subir des retouches de forme.*



**En l'affaire Armani Da Silva c. Royaume-Uni,**

La Cour européenne des droits de l'homme, siégeant en une Grande Chambre composée de :

Guido Raimondi, *président*,  
Dean Spielmann,  
Işıl Karakaş,  
Josep Casadevall,  
Luis López Guerra,  
Mark Villiger,  
Päivi Hirvelä,  
George Nicolaou,  
Ledi Bianku,  
Nebojša Vučinić,  
Vincent A. De Gaetano,  
Linos-Alexandre Sicilianos,  
Paul Mahoney,  
Krzysztof Wojtyczek,  
Dmitry Dedov,  
Branko Lubarda,  
Yonko Grozev, *juges*,

et de Lawrence Early, *jurisconsulte*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 10 juin 2015 et le 20 janvier 2016,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date :

**PROCÉDURE**

1. À l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 5878/08) dirigée contre le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et dont une ressortissante brésilienne, M<sup>me</sup> Patricia Armani Da Silva (« la requérante »), a saisi la Cour le 21 janvier 2008 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. La requérante a été représentée par M<sup>e</sup> H. Wistrich, avocate au cabinet Birnberg Peirce & Partners de Londres. Le gouvernement britannique (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, M. P. McKell, du ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth.

3. La requérante se plaignait que la décision de ne pas engager de poursuites individuelles après que son cousin eut été tué par balles par des policiers avait emporté violation du volet procédural de l'article 2 de la Convention, lequel imposait selon elle aux autorités de mener une enquête effective propre à conduire à l'établissement des faits, à déterminer si le

recours à la force avait été justifié dans les circonstances de l'espèce et à identifier les responsables ainsi que, le cas échéant, à les sanctionner.

4. Le 28 septembre 2010, la requête a été communiquée au Gouvernement.

5. Le 9 décembre 2014, une chambre de la quatrième section composée de Ineta Ziemele, Päivi Hirvelä, George Nicolaou, Ledi Bianku, Zdravka Kalaydjieva, Paul Mahoney et Krzysztof Wojtyczek, juges, et de Françoise Elens-Passos, greffière de section, s'est dessaisie au profit de la Grande Chambre, ni l'une ni l'autre des parties ne s'y étant opposée (articles 30 de la Convention et 72 du règlement de la Cour – « le règlement »).

6. La composition de la Grande Chambre a été arrêtée conformément aux articles 26 §§ 4 et 5 de la Convention et 24 du règlement.

7. Tant la requérante que le Gouvernement ont soumis des observations écrites sur la recevabilité et le fond de l'affaire.

8. Par ailleurs, des observations ont été reçues de la Commission pour l'égalité et les droits de l'homme (*Equality and Human Rights Commission* – « l'EHRC »), que le président avait autorisée à intervenir dans la procédure écrite (articles 36 § 2 de la Convention et 44 § 3 du règlement).

9. Une audience s'est déroulée en public au Palais des droits de l'homme, à Strasbourg, le 10 juin 2015 (article 59 § 3 du règlement).

10. Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

M. P. MCKELL,	<i>agent,</i>
M <sup>me</sup> C. MONTGOMERY QC,	<i>conseil,</i>
M. J. EDWARDS,	<i>conseiller ;</i>

– *pour la requérante*

M. H. SOUTHEY QC,	
M <sup>me</sup> H. HILL QC,	<i>conseils,</i>
M. A. STRAW,	
M <sup>mes</sup> H. WISTRICH,	
M. WILLIS STEWART,	<i>conseillers.</i>

11. La Cour a entendu M<sup>me</sup> Montgomery et M. Southey en leurs déclarations ainsi qu'en leurs réponses à des questions posées par les juges Villiger, Pinto de Albuquerque (juge suppléant), López Guerra et Spielmann.

## EN FAIT

### I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

12. La requérante est née en 1974 et réside à Londres. Elle est la cousine de Jean Charles de Menezes, tué par des policiers le 22 juillet 2005.

#### A. La genèse de l'affaire

13. Le 7 juillet 2005, quatre kamikazes firent exploser des bombes dans le réseau de transports en commun londonien, trois d'entre eux dans le métro et le quatrième dans un autobus. Ces attentats firent cinquante-six morts, dont les kamikazes, et un nombre plus important encore de blessés.

14. La police métropolitaine de Londres (*Metropolitan Police Service* – « la police métropolitaine ») mena une enquête d'envergure afin d'établir l'identité des personnes impliquées de près ou de loin dans ces attentats. Les informations dont disposaient les services de renseignement indiquaient que les terroristes préparaient activement un nouvel attentat qui devait être commis quelques jours plus tard, et le niveau d'alerte qui traduisait le risque que le Royaume-Uni soit la cible du terrorisme international fut relevé de 3 à 1.

15. Le 21 juillet 2005, soit deux semaines exactement après les premiers attentats, quatre engins explosifs furent découverts dans des sacs à dos laissés dans trois rames de métro et un autobus. Comme l'on craignait que les auteurs des attentats manqués se regroupent le lendemain matin et tentent de faire exploser d'autres engins, la police métropolitaine lança immédiatement une opération de recherche (l'opération Theseus 2) pour les retrouver. Cette opération était placée sous les ordres du commandant John McDowall, commandant or (*Gold Commander*).

16. Le 22 juillet 2005 à 4 h 20, le commandant McDowall fut informé qu'un dénommé Hussain Osman avait été identifié comme étant l'un des suspects dans le cadre des attentats manqués du 21 juillet. On pensait que M. Osman et un autre suspect résidaient dans un appartement situé au 21 Scotia Road à Londres.

#### B. L'opération Theseus 2

##### 1. La stratégie du commandant McDowall

17. Le 22 juillet 2005 à 4 h 38, le commandant McDowall décida de mettre en place des opérations de surveillance à Scotia Road et à une autre adresse de Londres. L'objectif global de l'opération du 21 Scotia Road était de déterminer si les deux suspects étaient présents dans l'appartement et de les arrêter en toute sécurité s'ils en sortaient. La stratégie du commandant

McDowall n'a pas été consignée par écrit ; toutefois, il semblerait qu'elle consistait à assurer une surveillance secrète de l'appartement de Scotia Road, à suivre les individus qui sortiraient de l'immeuble jusqu'à ce qu'il soit possible de les interpeller sans risque, puis à les intercepter. Pour mettre en œuvre cette stratégie, le commandant avait prévu qu'une équipe de surveillance des forces spéciales de la police métropolitaine (le SO12) soit présente à Scotia Road. Cette équipe devait être appuyée par une unité de la section d'intervention de la police métropolitaine (le SO19). L'unité du SO19 était composée d'agents d'élite spécialisés dans le maniement des armes à feu (*Special Firearms Officers* – « les agents d'élite »), habituellement déployés sur des opérations préparées à l'avance. Certains membres de l'équipe de surveillance étaient armés, pour leur propre protection et pour celle du public, mais leur formation ne leur permettait pas d'arrêter des suspects armés. Cette mission incombait normalement aux agents du SO19, bien que l'on pût en dernier recours la confier à des agents armés du SO12.

18. Le service des poursuites de la Couronne (*Crown Prosecution Service* – « le CPS ») conclut ultérieurement dans son rapport que si l'on avait suivi la stratégie du commandant McDowall (en particulier, si l'équipe du SO19 avait été déployée à temps pour appuyer les équipes de surveillance à Scotia Road), les événements se seraient déroulés autrement.

## 2. La structure de commandement

19. Le commandant McDowall désigna le commandant Cressida Dick comme responsable de l'opération Theseus 2. En sa qualité de *Designated Senior Officer* – « officier supérieur *ad hoc* », M<sup>me</sup> Dick était chargée de la mise en œuvre en toute sécurité de la stratégie Theseus 2 et elle était responsable de l'opération menée le 22 juillet 2005 au 21 Scotia Road. Elle était basée dans la salle de contrôle 1600, où elle était secondée par Trojan 80, un agent d'élite expérimenté du SO19, qui avait pour rôle d'être son conseiller tactique.

20. L'inspecteur divisionnaire C (*Detective Chief Inspector C* – « le DCI C ») fut nommé commandant argent (*Silver Commander*) de l'opération de Scotia Road. Le commandant argent était normalement le responsable suprême de la gestion des opérations et du déploiement des tireurs, mais dans ce cas précis, l'officier supérieur *ad hoc* conserva cette responsabilité, le DCI C assurant pour sa part le commandement sur le terrain sous les ordres de l'officier supérieur *ad hoc*. Le DCI C était secondé et accompagné sur le terrain par Trojan 84, qui, comme Trojan 80, était un agent d'élite expérimenté du SO19 et jouait le rôle de conseiller tactique. Trojan 84 était responsable de l'équipe d'agents d'élite qui devait être déployée et il était en contact direct avec Trojan 80.

21. Le commissaire (*Detective Superintendent*) Jon Butcher (« le commissaire Butcher »), qui était l'officier enquêteur principal (*Senior Investigating Officer*) dans l'enquête sur l'identité des responsables des attentats du 7 juillet 2005, fut également nommé commandant argent.

3. *La mise en œuvre de la stratégie du commandant McDowall*

22. Le 22 juillet 2005 à 5 heures, une équipe de surveillance du SO12 fut appelée sur les lieux. À ce stade, il n'avait pas été demandé aux agents du SO19 de se rendre sur place.

23. À 6 h 4, deux équipes de surveillance du SO12 étaient en place à Scotia Road pour contrôler les lieux et suivre toute personne qui en sortirait. L'immeuble du 21 Scotia Road avait la même entrée que celui du 17 Scotia Road, et les équipes de surveillance étaient postées dans une camionnette d'où elles observaient cette entrée.

24. La section antiterroriste de la police métropolitaine (le SO13) envoya quant à elle quatre agents chargés de prêter leur concours en cas d'arrestation et de recueillir des renseignements. Le commissaire Butcher assurait la liaison entre la salle de contrôle et le SO13.

25. À 6 h 50, le commandant McDowall tint une réunion préparatoire, au cours de laquelle fut exposée la stratégie à suivre quant à l'utilisation des armes à feu. Trojan 80 ainsi que les commandants argent des opérations de surveillance menées à Scotia Road et à l'autre adresse londonienne étaient présents à cette réunion. L'officier supérieur *ad hoc* arriva à 7 h 15, mais le commandant McDowall eut un entretien avec elle après la réunion préparatoire afin de s'assurer qu'elle disposait de toutes les informations et de toute l'assistance nécessaires.

26. N'ayant pas été appelés plus tôt (paragraphe 22 ci-dessus), les agents d'élite du SO19 furent assignés à l'opération lorsqu'ils prirent leur service. À 7 h 45, Trojan 84 donna ses instructions aux agents d'élite. Il n'y a pas de procès-verbal de la réunion, mais il semble qu'il ait dit aux agents qu'il leur faudrait peut-être « recourir à des méthodes inhabituelles en raison de l'environnement dans lequel [ils] se trouvaient », et qu'il leur ait conseillé « d'y penser ». Répondant à une question, il aurait ajouté que, s'il fallait tirer pour tuer, l'instruction viendrait directement de l'officier supérieur *ad hoc*, mais que, si l'équipe était déployée pour intercepter un individu et qu'elle avait l'occasion de l'interpeller mais qu'il n'obtempérait pas, cette hypothèse n'était pas à exclure. Le CPS conclut par la suite que ces instructions avaient « alimenté la crainte [des agents d'élite] de se trouver face à des kamikazes et d'être amenés à faire feu sur eux ».

27. À l'issue de la réunion préparatoire, les agents du SO19 se rendirent dans un poste de police situé à Nightingale Lane, à un peu plus de trois kilomètres de Scotia Road. Ils s'arrêtèrent en chemin pour prendre de l'essence. À leur arrivée, ils reçurent de nouvelles instructions du DCI C, dans le cadre d'une réunion préparatoire qui commença à 8 h 50. Il n'y a pas

de procès-verbal de la réunion, mais il apparaît que le DCI C ait confirmé que les terroristes pouvaient porter sur eux un dispositif qui serait difficile à détecter. Il aurait qualifié les individus impliqués dans les attentats de « tueurs implacables et déterminés qui ne reculeraient pas ». Le CPS critiqua ultérieurement cette réunion, la jugeant déséquilibrée au motif que le DCI C n'avait pas dûment averti les agents d'élite qu'il n'y aurait pas forcément que des kamikazes à sortir de l'immeuble de Scotia Road, et qu'ils ne devaient donc pas réagir de manière disproportionnée dans le feu de l'action.

28. L'équipe du SO19 ne fut déployée sur le terrain qu'après 9 h 30.

#### 4. *Les événements ayant abouti au décès de Jean Charles de Menezes*

29. Jean Charles de Menezes était un ressortissant brésilien qui résidait au 17 Scotia Road. À 9 h 33, il quitta l'immeuble par la sortie commune aux numéros 17 et 21 pour se rendre à son travail. Un agent posté dans la camionnette de surveillance le vit, le décrivit et ajouta : « ça vaudrait le coup que quelqu'un d'autre jette un œil ». Toutefois, l'unité du SO19 n'étant pas encore arrivée à Scotia Road, il ne fut pas possible d'intercepter M. de Menezes à ce stade (comme l'aurait voulu la stratégie décrite au paragraphe 17 ci-dessus). M. de Menezes fut donc suivi par les agents de surveillance.

30. Depuis Scotia Road, M. de Menezes marcha jusqu'à un arrêt d'autobus situé non loin et prit un bus en direction de Brixton. Les caméras de sécurité de l'autobus n'enregistrèrent pas l'intégralité du voyage en raison de vibrations, mais les enregistrements montrent que, à 9 h 39, M. de Menezes était dans le bus. À ce stade, les agents de surveillance le décrivaient comme « pouvant être » Hussain Osman. Cependant, à 9 h 46, ils estimaient que son apparence ne « correspondait pas » à celle de l'individu recherché.

31. À 9 h 47, M. de Menezes descendit du bus. On le vit alors utiliser son téléphone portable avant de retourner au bus en courant puis d'y remonter.

32. Il existe plusieurs versions, divergentes, quant au point de savoir si M. de Menezes était à ce stade formellement identifié comme le suspect recherché. Il ressort du rapport Stockwell I de la Commission indépendante d'examen des plaintes contre la police (*Independent Police Complaints Commission* – « l'IPCC » – paragraphes 45 à 71 ci-dessous) que les agents sur le terrain n'étaient pas en mesure d'affirmer que M. de Menezes était Hussain Osman. Le fait que le registre des agents de surveillance le désigne systématiquement par l'expression « *U/I [unidentified] male* » (individu non identifié de sexe masculin) tend à corroborer cette version. Néanmoins, les agents de la salle de contrôle 1600 semblent avoir cru qu'il avait été formellement reconnu comme étant Hussain Osman.

33. À peu près au moment où M. de Menezes remonta dans le bus, l'unité du SO19 se mit en route pour Brixton. Le chef des agents d'élite déclara plus tard à l'IPCC qu'il avait entendu sur la radio de communication ses collègues dire que « c'était bien l'homme recherché » et qu'il était « nerveux et tendu ».

34. À 9 h 59, il fut demandé aux équipes de surveillance d'évaluer la probabilité que M. de Menezes soit le suspect recherché. Elles répondirent qu'il était « impossible de donner une probabilité sous forme de pourcentage », mais qu'elles pensaient « que c'était lui ».

35. M. de Menezes descendit du bus à Stockwell et marcha jusqu'à la station de métro. Plusieurs agents de surveillance étaient présents dans les parages, et leur chef proposa d'intercepter M. de Menezes avant qu'il n'entre dans la station. Ayant été informée que l'unité du SO19 n'était pas encore prête à intervenir, l'officier supérieur *ad hoc* ordonna d'abord que les agents de surveillance procèdent à l'interception. Elle fut toutefois informée presque aussitôt après que l'unité d'intervention était prête. Elle revint donc sur sa première instruction et ordonna aux agents d'élite d'intercepter (*stop*) M. de Menezes. Celui-ci était alors déjà descendu dans la station de métro. Trojan 84 transmet l'ordre aux agents d'élite. Il déclara : « ils veulent qu'on empêche (*stop*) le sujet de monter dans le métro ». Il ajouta que la situation relevait du code rouge, ce qui signifiait que ce serait à eux de gérer la situation et qu'une interception armée était imminente.

36. L'enregistrement provenant des caméras de sécurité de la station de métro montre M. de Menezes entrer dans la station à 10 h 3, vêtu d'une veste en jean légère, d'un tee-shirt et d'une paire de jeans, marcher calmement sans rien porter, puis descendre sur le quai en prenant un escalier roulant. Il n'y a pas d'enregistrement vidéo du bas de l'escalier roulant ni du quai : les bandes correspondantes étaient vierges lorsqu'elles ont été saisies par la police métropolitaine. Le rapport Stockwell I de l'IPCC et le rapport du CPS conclurent ultérieurement que cela était dû au fait qu'un câble avait été endommagé au cours de travaux de rénovation réalisés peu de temps auparavant.

37. À 10 h 5, plusieurs agents d'élite investirent la station de métro de Stockwell et descendirent les escaliers roulants en courant. À 10 h 6, ils suivirent M. de Menezes sur le quai. Les récits des témoins oculaires quant à ce qui s'est passé exactement ensuite divergent, et certains témoins ont donné une version des faits dont on sait à présent qu'elle ne pouvait être exacte. Cependant, si l'on s'en tient aux récits repris dans le rapport Stockwell I de l'IPCC, M. de Menezes serait monté dans la troisième voiture d'une rame de métro à l'arrêt et s'y serait assis ; l'un des agents de surveillance aurait crié aux agents d'élite que le sujet était là ; M. de Menezes se serait levé, les bras le long du corps ; deux policiers l'auraient repoussé sur son siège et maintenu ; selon un témoin, il est possible qu'il ait porté sa main au côté gauche de la ceinture de son

pantalon ; puis deux agents d'élite (Charlie 2 et Charlie 12) auraient fait feu sur lui à plusieurs reprises et l'auraient tué.

38. Dans les jours qui suivirent la fusillade, après qu'il fut apparu que M. de Menezes n'avait aucun lien avec les attentats manqués du 21 juillet, le préfet de police du Grand Londres (*Commissioner of the Police of the Metropolis*), le Premier ministre et le ministre des Affaires étrangères et du Commonwealth exprimèrent leur profond regret pour son décès. Un représentant de la police métropolitaine se rendit au Brésil pour rencontrer sa famille et lui présenta en personne les excuses de la police. Les autorités décidèrent de verser à titre gracieux à la famille une somme d'argent destinée à couvrir ses besoins. La famille fut invitée à recueillir les conseils juridiques indépendants d'un avocat britannique et informée que les frais correspondants seraient couverts par les autorités britanniques.

### **C. Les investigations postérieures au décès**

#### *1. Les premières investigations*

39. En vertu de la loi de 2002 sur la réforme de la police (*Police Reform Act 2002*) et du règlement de 2004 relatif aux plaintes contre la police et aux comportements fautifs de policiers (*Police (Complaints and Misconduct) Regulations 2004*), les cas où des policiers avaient fait usage de leur arme à feu devaient être signalés à l'IPCC. Toutefois, après que M. de Menezes eut été abattu, le préfet de police du Grand Londres écrivit au ministère de l'Intérieur pour l'informer qu'il avait décidé de ne pas saisir l'IPCC du dossier à ce stade.

40. Comme on ne comprit pas tout de suite que M. de Menezes n'était pas lié aux tentatives d'attentat, la section antiterroriste conserva d'abord le contrôle de la scène des tirs (« la scène »). Pendant ce temps, la direction des normes professionnelles (*Department of Professional Standards*), un service de la police métropolitaine indépendant qui avait été averti des tirs le 22 juillet 2005 à 10 h 38, veilla à l'intégrité de la scène, interrogea les témoins et procéda au recueil d'éléments techniques et scientifiques.

41. Après les tirs, Charlie 2 et Charlie 12 avaient été emmenés dans un poste de police. À 14 h 30, après avoir pris conseil auprès d'un avocat, ils indiquèrent qu'ils ne feraient pas de déclarations à ce stade. Ils s'exprimèrent ensemble le lendemain vers 14 heures, après avoir appris que M. de Menezes n'avait aucun lien avec les attentats manqués. Certaines des informations contenues dans leurs premières déclarations se sont par la suite révélées fausses pour les unes et sujettes à caution pour les autres. Par exemple, ils avaient indiqué que M. de Menezes portait une veste épaisse (alors que les enregistrements des caméras de sécurité montrent qu'il portait une veste en jean légère), et ils avaient dit que les agents du SO19 avaient crié « police ! nous sommes armés ! » lorsqu'ils étaient montés dans la rame

(alors que l'IPCC a considéré que c'eût été « illogique » face à un individu soupçonné de vouloir se faire exploser).

42. Le 22 juillet 2005 à 12 h 35, un agent du SO12 saisit le registre de l'opération de surveillance. Cependant, le même jour à 20 h 40, le registre fut rendu aux agents de l'unité de surveillance. Il semble que, à peu près à cette heure-là, le registre ait été modifié : le passage qui se lisait précédemment « aperçu son visage une fraction de seconde – je crois que c'est [le suspect] » serait devenu « je crois que ce N'est PAS [le suspect] ».

43. Le 22 juillet 2005 à 21 h 45, la section antiterroriste transféra officiellement le contrôle de la scène à la direction des normes professionnelles, estimant établi que M. de Menezes n'avait aucun lien avec les attentats manqués.

44. Le 23 juillet 2005, une autopsie fut pratiquée. Les conclusions des légistes furent que la mort était due à « de multiples blessures par balles à la tête [ayant entraîné] de graves lésions cérébrales ».

## 2. La première enquête de l'IPCC : le rapport Stockwell I

45. Le 25 juillet 2005, la direction des normes professionnelles transféra officiellement l'enquête à l'IPCC, qui entama ses investigations le 27 juillet 2005, date à laquelle la direction des normes professionnelles lui transmit les éléments pertinents en sa possession. En raison de la gravité des faits et de l'intérêt public qu'ils suscitaient, l'IPCC décida que ce seraient ses propres agents qui mèneraient l'enquête. Celle-ci fut supervisée par le directeur de l'IPCC en personne, et les enquêteurs étaient investis de tous les pouvoirs et privilèges d'un agent de police menant une enquête.

46. Les buts de l'enquête étaient les suivants : faire connaître au CPS toute infraction pénale ayant pu être commise, lui fournir les éléments de preuve nécessaires pour lui permettre de décider d'engager ou non des poursuites, permettre aux « autorités responsables » des agents concernés (à savoir la police métropolitaine et l'autorité de surveillance de la police métropolitaine – *Metropolitan Police Authority* – « l'autorité de surveillance ») de déterminer les mesures disciplinaires ou autres à prendre le cas échéant, informer le ministre de l'Intérieur des circonstances du décès de M. de Menezes, et aider le *coroner* dans son enquête judiciaire s'il devait y en avoir une.

47. En particulier, l'IPCC devait examiner les éléments suivants :

a) les informations qui avaient conduit à la surveillance de l'immeuble de Scotia Road ;

b) la structure de commandement de l'opération, y compris le nombre d'agents spécialisés déployés et leur profil, et les méthodes qu'ils pouvaient employer ;

c) la qualification et la formation des personnes impliquées et leur adéquation avec les tâches qui leur avaient été confiées ;

d) les détails des instructions données aux agents impliqués et, le cas échéant, les descriptions ou les photographies de suspects qui leur auraient été données ;

e) le point de savoir si l'opération relevait ou non du scénario « Kratos » (ensemble de règles qui, au Royaume-Uni, régissaient la conduite à tenir face à des individus soupçonnés d'être des kamikazes, et qui autorisaient le recours à la force meurtrière en cas d'absolue nécessité) ainsi que les règles, les méthodes opérationnelles et les niveaux d'autorité de « Kratos » ;

f) les détails de l'opération de surveillance mobile depuis Scotia Road jusqu'à la station de métro de Stockwell ;

g) les détails des mesures prises par la police une fois M. de Menezes parvenu à la station de métro de Stockwell ;

h) le point de savoir si les règles et les autorités opérationnelles de « Kratos » avaient été respectées et si elles étaient effectives ; et

i) la conformité ou non de « Kratos » à l'article 2 de la Convention.

48. Les enquêteurs de l'IPCC devaient aussi faire rapport sur les actions et les déclarations de la direction des normes professionnelles depuis le moment des faits jusqu'au transfert officiel de l'enquête à l'IPCC afin de faire en sorte que leur enquête réponde aux obligations découlant de l'article 2 de la Convention.

49. Ils recueillirent près de 890 dépositions (de policiers, d'experts en criminalistique et de témoins civils) et plus de 800 pièces à conviction. La famille de M. de Menezes et ses représentants furent informés régulièrement et dans le détail, au cours d'entretiens oraux, des progrès puis de la conclusion de l'enquête.

50. Le 30 septembre 2005, l'équipe d'enquêteurs de l'IPCC remit un rapport dans lequel elle indiquait notamment que certains agents avaient pu commettre des infractions pénales ou des fautes disciplinaires. L'IPCC écrivit donc à la police métropolitaine et à l'autorité de surveillance au sujet des agents concernés.

51. Le 19 janvier 2006, l'IPCC termina son rapport Stockwell I et le communiqua au CPS. Les 6 et 22 mars 2006, les représentants de M. de Menezes furent informés de l'état d'avancement de l'enquête et du rapport de l'IPCC. Les agents de l'IPCC proposèrent aussi de se rendre au Brésil pour expliquer la situation aux membres de la famille de M. de Menezes résidant dans ce pays. Le 14 mars 2006, l'IPCC communiqua ses recommandations à la police métropolitaine, à l'autorité de surveillance, à l'inspection de la police (*Her Majesty's Inspector of Constabulary*) et au ministère de l'Intérieur.

**a) Résumé des conclusions du rapport Stockwell I**

52. Le rapport prenait en compte tous les témoignages et retraçait de manière détaillée le cours des événements qui avaient eu lieu le 22 juillet 2005 ainsi que les mesures d'enquête prises après les tirs. En particulier, il examinait les agissements et la responsabilité des commandants, de leurs conseillers et de tous les agents d'élite et des équipes de surveillance qui avaient été en première ligne. Les enquêteurs admettaient que la mort de M. de Menezes n'était pas le résultat d'un acte visant délibérément à mettre en danger la vie d'un tiers innocent, mais ils formulaient néanmoins la conclusion suivante :

« 20.01 Il ne fait aucun doute que le matin du 22 juillet 2005, la conjonction d'un ensemble de circonstances survenues entre 05:00 et 10:06 a abouti à la mort d'un homme totalement innocent. »

53. Dans cet « ensemble de circonstances », les enquêteurs décelaient un certain nombre de défaillances.

54. Premièrement, ils critiquaient les réunions préparatoires tenues par le DCI C et Trojan 84 :

« 20.8 Il est avéré qu'au cours des réunions préparatoires tenues par [le DCI C et Trojan 84], le point a été fait sur les informations fournies par les services de renseignement, y compris sur les liens entre les événements du 7 juillet et ceux du 21 juillet et sur le fait qu'il était possible que les agents aient à faire face à l'un des terroristes qui avait survécu aux attentats kamikazes de la veille. Ce qui n'a pas été expliqué lors de la réunion préparatoire du [SO19], ni d'ailleurs pendant celles des autres équipes, ce sont les circonstances dans lesquelles il y avait lieu d'appliquer le scénario Kratos. L'application de ce scénario n'était que l'une des options dont disposait la police métropolitaine pour faire face aux individus soupçonnés d'être des terroristes ou des kamikazes. Il n'a pas été dit aux agents [du SO19] que le scénario Kratos ne devait être appliqué qu'en dernier recours et lorsqu'ils seraient sûrs de l'identité de la personne à laquelle ce scénario devait s'appliquer. Ces explications auraient dû être données au cours de la réunion préparatoire. »

55. Deuxièmement, les enquêteurs critiquaient le fait que l'unité du SO19 n'avait pas été déployée suffisamment tôt à Scotia Road conformément à la stratégie du commandant McDowall :

« 20.15 La gestion de l'opération entre 07:15 et 09:30 aurait dû comprendre la mise en œuvre pratique de la stratégie conçue par le commandant McDowall, à savoir le déploiement à Scotia Road des ressources appropriées aussitôt que possible. Le commandant Dick était responsable de l'opération après la réunion préparatoire au cours de laquelle le commandant McDowall lui avait donné ses instructions. La stratégie décrite aux paragraphes 6.3 et 6.4 était essentiellement une stratégie consistant à contenir, intercepter et appréhender le suspect. Les événements qui se sont déroulés entre 07:15 et 10:06 traduisent l'échec de cette stratégie. Entre 07:15 et 09:33, il n'a pas été pris de mesures adéquates pour mettre en place à Scotia Road les ressources policières qui auraient permis à la police métropolitaine d'appliquer la stratégie. Pendant ce laps de temps, il y a eu une série de réunions. Aucune des huit personnes qui ont quitté l'immeuble avant M. de Menezes n'a été interceptée comme l'aurait voulu la stratégie, et quand M. de Menezes est sorti, il a simplement été suivi pendant que, une demi-heure durant, on cherchait en vain à déterminer s'il s'agissait

[du suspect]. Si les ressources appropriées avaient été en place, il aurait été possible d'arrêter M. de Menezes au cours des cinq minutes qu'il lui a fallu pour se rendre à pied de Scotia Road à l'arrêt de bus de Tulse Hill.

(...)

20.32 Le DCI C, commandant argent, était concrètement l'officier de commandement responsable sur le terrain des agents du SO12 [les forces spéciales], du SO13 [la section antiterroriste] et du SO19 [la section d'intervention]. Or, sachant qu'il se trouvait encore avec les agents du SO13 et du SO19 à Nightingale Lane lorsque M. de Menezes a quitté Scotia Road, puis stationné au centre de l'armée territoriale lorsque M. de Menezes a été reconnu comme le suspect à Brixton, il avait toujours un cran de retard dans cette opération.

(...)

20.49 (...) les enregistrements des caméras de sécurité de la station de métro de Stockwell montrent que les agents [du SO19] ont mis deux minutes pour entrer dans la station après que M. de Menezes eut passé les barrières de contrôle.

20.50 Un laps de temps de deux minutes est certes très court, mais le temps mis par [le SO19] pour arriver sur les lieux et l'absence d'identification du suspect de manière certaine ont permis à un individu dont on pensait qu'il était peut-être celui qui avait tenté de faire exploser une bombe la veille dans le métro de monter deux fois dans le même bus puis de pénétrer dans une station de métro. »

56. Troisièmement, les enquêteurs critiquaient le fait que l'enquête n'ait pas été immédiatement transférée à l'IPCC :

« 17.22 Il est évident que la police métropolitaine était sous pression depuis les événements des 7 et 21 juillet. Pour autant, le fait que l'organe indépendant que le législateur a instauré pour enquêter sur les plaintes et les incidents graves impliquant des policiers, et qui a mené des enquêtes indépendantes sur tous les décès causés par des tirs de policiers depuis le 1<sup>er</sup> avril 2004, ait cette fois-ci été exclu de la scène des tirs pose un grave problème d'indépendance de l'enquête, et ne doit jamais se reproduire.

17.23 Le fait que les enquêteurs se soient aussi heurtés à des défaillances dans les enregistrements des caméras de sécurité à Stockwell et que les disques durs du métro aient été introuvables met le problème en lumière. Cette question aurait pu être résolue bien plus tôt si l'IPCC avait eu le contrôle de ces éléments.

(...)

17.25 Le refus de laisser l'IPCC accéder aux éléments de preuve est aussi mis en évidence par le fait que le registre 165330 de l'opération de surveillance a été modifié.

(...)

17.33 Si l'IPCC avait été impliquée dès le début de l'enquête, le registre de l'opération de surveillance n'aurait pas été restitué aux agents, et ceux-ci n'auraient pas pu le modifier. »

57. Néanmoins, l'IPCC conclut que de fortes vibrations avaient gêné l'enregistrement de la plus grande partie du trajet de bus, que le disque dur du métro n'avait pas été changé le jour des faits et que le matériel d'enregistrement de la station de métro avait été cassé au cours de travaux de rénovation réalisés peu de temps avant les faits. Elle conclut donc qu'il

n'y avait « pas d'élément démontrant l'existence d'une entente pour dissimuler des preuves aux enquêteurs ».

58. De même, deux experts ayant procédé à l'examen du registre de l'opération de surveillance ne parvinrent pas à se mettre d'accord sur le point de savoir si le registre avait été modifié et, si oui, par qui.

**b) Les poursuites**

59. Le rapport désignait aussi un certain nombre d'individus à l'encontre desquels le CPS voudrait peut-être engager des poursuites.

*i. Charlie 2 et Charlie 12*

60. Sur les tirs dont M. de Menezes avait fait l'objet après avoir été immobilisé dans la rame, l'IPCC notait ceci :

« 20.71 Les agissements de Charlie 2 et Charlie 12 doivent être considérés à la lumière des événements qui s'étaient déroulés ce jour-là et les deux semaines précédentes. À la réunion préparatoire, on leur a longuement expliqué de quoi les terroristes présumés étaient capables. Pendant l'opération, ils ont entendu que l'homme qu'ils suivaient avait été reconnu comme étant l'un des suspects dans le cadre des tentatives d'attentats de la veille. À son arrivée à Stockwell, [le SO19] est passé en code rouge, ce qui autorisait l'usage des armes à feu dans le cadre de l'intervention, l'officier supérieur *ad hoc* ayant ordonné d'empêcher l'homme d'entrer dans la station et de monter dans le métro.

20.72 [Charlie 2 et Charlie 12] avaient vu « Ivor » [un agent de surveillance du SO12] désigner le suspect, qu'ils ont vu se lever de son siège. « Ivor » a alors saisi l'homme et l'a forcé à se rasseoir. Les deux agents disent avoir cru qu'ils devaient agir immédiatement pour empêcher que les personnes présentes dans la voiture ne soient tuées.

(...)

20.74 Il est clair que Charlie 2 et Charlie 12 croyaient qu'ils se trouvaient en état de légitime défense et qu'ils avaient le droit de faire usage de la force comme ils l'ont fait. **Le [CPS] voudra peut-être examiner le point de savoir si les actes de Charlie 2 et Charlie 12 sont constitutifs de meurtre à la lumière de la justification qu'ils ont invoquée pour avoir tiré sur M. de Menezes et compte tenu du fait que les explications avancées pour les tirs sur le moment ne correspondaient pas à la version donnée 36 heures plus tard.**

(...)

20.94 (...) [Le CPS] (...) **voudra peut-être aussi examiner le point de savoir s'ils ont commis une négligence grave en concluant qu'ils se trouvaient face à un kamikaze.** »

*ii. L'officier supérieur ad hoc*

61. Sur le rôle de l'officier supérieur *ad hoc*, l'IPCC indiquait ceci :

« 20.77 L'ordre donné par le commandant Dick était d'empêcher (*stop*) le suspect d'entrer dans la station de métro, puis de monter dans le métro. Lorsqu'elle a été entendue, on lui a demandé d'expliquer ce qu'elle entendait par « *stop* », et sa réponse a été que « *stop* » est un mot communément utilisé par les forces de police et qu'il

veut dire « intercepter et appréhender ». Cette explication a été confirmée par le DCI C et par Trojan 80 et Trojan 84.

20.78 Toutefois, il faut tenir compte de la manière dont l'ordre a été compris par [le SO19]. Bon nombre des agents [du SO19] ont déclaré qu'à l'issue de la réunion préparatoire, ils croyaient qu'ils allaient devoir affronter un kamikaze. Les agents [du SO19] ont déclaré qu'ils croyaient que l'homme qui était monté dans le bus et qu'ils suivaient avait été identifié comme l'un des suspects dans le cadre des attentats manqués du 21 juillet 2005. Ils se trouvaient dans une situation où ils essayaient de « rattraper » l'équipe de surveillance depuis la fin de leur réunion préparatoire. Alors qu'ils approchaient de la station de métro de Stockwell, ils ont entendu que le suspect était entré dans la station, et ils ont reçu l'ordre de l'empêcher (*stop*) de monter dans le métro. Je ne pense pas que l'emploi du mot « *stop* » puisse être relié à une activité policière normale. Vu l'état d'esprit des agents [du SO19] – ils croyaient qu'un kamikaze était entré dans la station de métro –, recevoir de l'officier supérieur *ad hoc* l'ordre de l'empêcher de faire quelque chose ne pouvait pas se comprendre comme un ordre lié à des activités normales. Ils n'avaient pas bénéficié lors de leur réunion préparatoire d'explications additionnelles du type de celles que j'ai mentionnées au paragraphe 20.8. Si tel avait été le cas, ils auraient peut-être fait preuve de plus de retenue dans leur manière de traiter M. de Menezes.

(...)

20.82 Je [l'inspecteur principal J.D. Cummins] m'exprime au paragraphe 20.47 sur les conséquences du fait que l'équipe de surveillance n'est pas parvenue à identifier correctement la personne qu'elle suivait. Pendant trente minutes, cette équipe avait suivi M. de Menezes, avait maintenu le contact avec lui et avait cherché à l'identifier. Le commandant Dick a ainsi disposé d'un laps de temps de trente minutes pour agir conformément à la stratégie arrêtée. Or rien n'a été fait pour cela.

20.83 Les agents du SO12 qui suivaient M. de Menezes avaient été autorisés à porter des armes à feu pour assurer leur protection personnelle et celle du public. Dans le contexte des événements survenus les 7 et 21 juillet, à savoir un attentat à la bombe puis un attentat manqué dans des autobus, c'est un échec de la part du commandement de l'opération que d'avoir permis à M. de Menezes de monter dans le bus à l'arrêt de Tulse Hill. S'il avait été un kamikaze, cela aurait pu engendrer une catastrophe. Dès lors, que le SO12 ne soit pas parvenu à l'empêcher de remonter dans le bus à Brixton constitue un échec encore plus inexplicable dans l'application de la stratégie.

(...)

20.87 [L'officier supérieur *ad hoc*] a reconnu que c'était elle qui assurait le commandement.

**Le [CPS] voudra peut-être examiner la question de savoir si la manière dont cette opération a été dirigée, l'absence de déploiement des ressources dans des conditions correctes et le fait qu'aucune autre option tactique n'ait été envisagée peuvent être considérés comme des négligences graves. »**

iii. « James »

62. Relativement à l'« identification » de M. de Menezes comme étant le suspect recherché, l'IPCC notait ceci :

« 20.53 (...) « James » [le chef des équipes de surveillance] a omis de dire que certains membres de son équipe pensaient que le sujet n'était pas [le suspect]. [L'officier supérieur *ad hoc*] aurait dû en être pleinement informée car cela aurait pu

avoir une incidence sur sa décision. Le [CPS] voudra peut-être examiner le point de savoir si cette négligence de « James » (...) peut être qualifiée de grave. »

*iv. Les autres agents qui se trouvaient à bord du métro*

63. Sur une éventuelle infraction de la part des huit agents qui se trouvaient à bord du métro, l'IPCC indiquait :

« 20.91 Étant donné qu'ils croyaient avoir affaire à un kamikaze, il peut sembler illogique qu'ils l'aient interpellé avant de s'efforcer de l'arrêter. **Le [CPS] voudra peut-être examiner le point de savoir si, parmi les huit agents qui se trouvaient à bord du métro et qui disent avoir crié ou entendu « armed police! » [Police ! Nous sommes armés !], certains se sont entendus pour (...) faire entrave à la justice. (...)** »

*v. Trojan 80, Trojan 84 et le DCI C*

64. Considérant que Trojan 80, Trojan 84 et le DCI C n'avaient pas été en mesure d'influer sur le cours des événements, l'IPCC a émis l'avis qu'ils ne pouvaient être tenus pour responsables.

*vi. Le registre de l'opération de surveillance*

65. Quant à une éventuelle modification du registre de l'opération de surveillance (paragraphe 42 et 56 ci-dessus), les enquêteurs de l'IPCC indiquaient qu'ils n'avaient pas trouvé d'éléments suffisants contre l'un ou l'autre des individus concernés pour que l'on puisse envisager d'engager des poursuites pénales contre eux.

**c) Les recommandations opérationnelles**

66. L'IPCC indiqua que son enquête faisait apparaître de graves problèmes quant à l'efficacité de l'action de la police le 22 juillet 2005 : non seulement un individu totalement innocent avait été tué par erreur mais en outre la réaction de la police n'aurait peut-être pas été à la hauteur s'il avait fallu intercepter un terroriste déterminé à frapper. Elle formula donc un certain nombre de recommandations opérationnelles détaillées.

67. L'IPCC souligna deux problèmes opérationnels concernant l'usage des armes à feu : le laps de temps important écoulé entre le moment où l'unité du SO19 avait été appelée et celui où elle avait été déployée, et le manque de clarté de l'ordre d'empêcher (« stop ») le suspect d'agir vu l'état d'esprit dans lequel se trouvaient vraisemblablement les agents d'élite. Elle formula également des recommandations détaillées sur les questions de commandement et de contrôle lors des opérations comportant l'utilisation d'armes à feu, y compris sur la nécessité de préciser le rôle et les responsabilités respectives au sein de la chaîne de commandement, de faire en sorte que toutes les personnes concernées comprennent clairement et de la même manière le contexte lors de futures opérations et, compte tenu du fait que la stratégie du commandant McDowall – assurer le déploiement de

l'unité du SO19 à temps – n'avait pas été appliquée, de mettre en place de meilleurs canaux de communication.

68. S'agissant des opérations de surveillance, l'IPCC jugea préoccupant que les agents de surveillance, les agents d'élite et la hiérarchie n'aient pas été habitués à travailler ensemble et n'aient pas été suffisamment au fait de leurs pratiques de travail respectives, que deux agents de surveillance aient cru que la personne suivie n'était pas le suspect sans que cela ait été communiqué à l'officier supérieur *ad hoc*, et que le registre de l'opération de surveillance ait été modifié.

69. Pour ce qui est de la gestion de la situation après l'incident, l'IPCC répéta ses préoccupations au sujet du délai écoulé avant qu'on ne lui transfère le contrôle de la scène et l'enquête, et au sujet du fait que Charlie 2 et Charlie 12 avaient été autorisés à retourner à leur base, à se rafraîchir, à parler l'un avec l'autre et à rédiger leurs notes ensemble.

70. Quant à l'infrastructure de communications, l'IPCC jugea préoccupant que les principales réunions préparatoires et décisions stratégiques et tactiques n'aient pas été mises par écrit et, de plus, que le commandement et le contrôle de l'opération aient été inévitablement perdus lorsque l'unité du SO19 était entrée dans la station de métro. Elle estima aussi que le manuel sur les armes à feu ainsi que les règles de fonctionnement de « Kratos » étaient manifestement insuffisants pour faire face à la menace terroriste à cette époque.

#### **d) Publication**

71. Le rapport Stockwell I de l'IPCC ne fut rendu public que le 8 novembre 2007, car il avait fallu attendre l'issue du procès pénal dirigé contre la préfecture de police du Grand Londres (*Office of the Commissioner of the Police of the Metropolis* – « la préfecture » – paragraphes 100 et 101 ci-dessous).

#### *3. La deuxième enquête de l'IPCC : le rapport Stockwell II*

72. Le 14 octobre 2005, l'autorité de surveillance transmet à l'IPCC une plainte relative à la manière dont la police métropolitaine avait géré les déclarations publiques après la mort de M. de Menezes. L'IPCC mena donc une deuxième enquête, à l'issue de laquelle elle publia le 2 août 2007 le rapport Stockwell II. Le contenu de ce rapport n'est pas directement pertinent relativement au grief dont la Cour est saisie en l'espèce.

## **D. Procédure disciplinaire contre les agents de première ligne et de surveillance**

73. L'IPCC avait le pouvoir de recommander ou d'ordonner à la police métropolitaine d'engager une procédure disciplinaire contre des individus. Au cours de son enquête, quinze agents se virent notifier des avis, au titre de l'article 9 du règlement de 2004 relatif aux plaintes contre la police et aux comportements fautifs de policiers, pour les avertir que l'enquête pourrait aboutir à l'ouverture d'une procédure disciplinaire à leur rencontre.

74. Le 11 mai 2007, toutefois, l'IPCC décida qu'il n'y avait lieu d'engager une action disciplinaire contre aucun des onze agents de première ligne ou de surveillance qui avaient participé à l'opération car il n'y avait aucune perspective réaliste que les accusations disciplinaires débouchent sur une condamnation. L'un des agents de surveillance fit l'objet d'une admonestation (*words of advice*) relativement à la modification du registre de surveillance.

75. La décision relative aux accusations disciplinaires portées contre les deux commandants et leurs conseillers tactiques fut repoussée dans l'attente de la fin du procès de la préfecture (paragraphes 100 et 101 ci-dessous).

## **E. La première décision relative aux poursuites**

### *1. La décision*

76. Lorsqu'il reçut le rapport Stockwell I de l'IPCC, le CPS examina le point de savoir s'il y avait lieu d'engager des poursuites, d'une part, contre un ou plusieurs des agents concernés pour meurtre (*murder*), homicide involontaire par négligence grave (*involuntary manslaughter by way of gross negligence*, abrégé en «*gross negligence manslaughter*»), comportement fautif par un agent public dans l'exercice de ses fonctions (*misconduct in public office*), faux (*forgery*), ou tentative d'entrave à la justice (*attempting to pervert the course of justice*) et, d'autre part, contre la préfecture ou un quelconque individu, pour infraction à la loi de 1974 sur la santé et la sécurité au travail (*Health and Safety at Work etc. Act 1974* – « la loi de 1974 »). Pour prendre sa décision, le CPS devait tout d'abord appliquer le critère de la présence d'éléments suffisants (*threshold evidential test*), à savoir l'existence ou non d'une perspective réaliste de condamnation, avant de rechercher si les poursuites seraient dans l'intérêt public (paragraphe 163 ci-dessous).

#### **a) La première lettre informant de la décision**

77. Par une lettre du 17 juillet 2006, le CPS informa la famille du défunt que le directeur du service des poursuites de la Couronne (*Director of Public Prosecutions* – « le DPP ») avait décidé de poursuivre la préfecture,

non pour ses agissements à elle, mais en tant qu'employeur des policiers, au motif qu'elle n'avait pas protégé la santé, la sécurité et le bien-être de M. de Menezes, au mépris des articles 3 et 33 de la loi de 1974 (paragraphes 157 et 158 ci-dessous). Il indiquait qu'aucun individu ne serait poursuivi relativement au décès car il estimait qu'il ne disposait pas « d'éléments suffisants pour qu'il y ait une perspective réaliste de condamnation de l'un quelconque des policiers » ou, autrement dit, qu'il était plus probable qu'un jury rende un verdict de non-culpabilité plutôt que de culpabilité.

78. En ses passages pertinents, cette lettre se lisait ainsi :

« Dans les circonstances de la présente affaire, si l'accusation pouvait prouver que [les agents d'élite] n'ont pas agi en situation de légitime défense (d'eux-mêmes ou d'autrui), ils seraient accusés de meurtre. L'ordre avait été donné d'empêcher Jean Charles de monter dans le métro. Les policiers qui se trouvaient dans la salle de contrôle voulaient que Jean Charles soit arrêté en dehors de la station mais, d'une part, [les agents d'élite] n'étaient pas en place à ce moment-là pour procéder à l'arrestation et, d'autre part, il n'avait pas été fait part expressément de cette intention [aux agents d'élite] qui ont été envoyés dans le métro. Or tous les éléments disponibles indiquent que ces agents croyaient que l'on avait reconnu en Jean Charles un kamikaze, qu'on leur avait donné l'ordre de l'empêcher de faire sauter le métro, et qu'ils devaient l'abattre pour qu'il ne déclenche pas sa bombe (...).

En cas de poursuites, il reviendrait à l'accusation de démontrer au-delà de tout doute raisonnable que ces deux agents ne croyaient pas honnêtement et sincèrement qu'ils se trouvaient confrontés à une menace mortelle. J'ai donc regardé si nous disposions d'éléments suffisants pour prouver cela. Les deux agents ont déclaré que Jean Charles portait une veste « épaisse » lorsqu'ils l'ont vu, alors qu'il portait en fait une simple veste en jean. J'ai donc tenu compte de cet élément, car il pouvait indiquer qu'ils avaient menti. Cependant, même si je pouvais prouver qu'ils ont effectivement menti et qu'ils ne se sont pas simplement trompés, cet élément seul ne serait pas suffisant pour engager des poursuites pour meurtre, car ils auraient pu avoir d'autres raisons de mentir. J'ai aussi examiné leurs explications quant aux mouvements de Jean Charles lorsqu'ils se sont approchés de lui, pour voir s'il y avait des éléments permettant de dire qu'ils avaient inventé les agissements qu'ils lui attribuaient afin de justifier leurs propres actes. L'un et l'autre ont dit que Jean Charles s'était levé et s'était avancé vers eux les bras le long du corps avant d'être plaqué par un agent de surveillance et forcé à se rasseoir. Les [agents d'élite] ont alors fait feu sur lui. J'ai dû réfléchir à la possibilité pour l'accusation de plaider que, dès lors que le sujet était maîtrisé, il ne risquait pas de faire sauter une bombe, de sorte que l'usage par les agents de leurs armes à feu était illégitime. Cependant, je dois tenir compte du fait que la scène s'est déroulée en l'espace de quelques secondes et que certains témoignages indépendants corroborent la version des agents consistant à dire qu'ils craignaient que Jean Charles ne fasse sauter une bombe. Un témoin qui était assis en face de Jean Charles a déclaré : « j'ai eu l'impression qu'il portait sa main au côté gauche de la ceinture de son pantalon. » (...)

Étant donné que je ne peux pas prouver que les agents n'ont pas véritablement agi en état de légitime défense, je ne peux pas les accuser de meurtre, ni d'aucun autre type d'agression, y compris d'homicide involontaire.

Il y a quelques flottements entre les versions des agents et celle des témoins de la scène quant au point de savoir si les agents ont averti qu'ils étaient des policiers, qu'ils étaient armés et qu'ils approchaient de la rame. Dans une situation telle que

celle-ci, où avertir un individu dont on pense qu'il va faire sauter une bombe pourrait avoir des conséquences fatales tant pour les agents que pour le public, il ne faut pas lancer d'avertissement. Cependant, certains policiers disent qu'ils ont entendu crier « *armed police!* » avant les tirs, tandis que les voyageurs confirment avoir entendu les agents crier en dévalant les escaliers mais disent tous ne pas avoir entendu les mots « *armed police!* ». Les deux [agents d'élite] affirment pour leur part avoir crié « *armed police!* » immédiatement avant de faire feu, mais on ne sait pas s'ils l'ont vraiment fait ni, dans l'affirmative, si le but était d'avertir Jean Charles ou les autres voyageurs présents dans la voiture. Il ne fait aucun doute que certains policiers ont bien crié quelque chose avant que les coups de feu ne soient tirés (...). À moins que je puisse prouver que les agents ont menti (...) pour induire les enquêteurs en erreur, je ne peux pas les poursuivre pour tentative d'entrave à la justice.

Ensuite, j'ai examiné avec soin le rôle joué par les policiers qui ont préparé l'opération de surveillance et d'interception et celui des agents qui l'ont exécutée. (...) Plusieurs personnes étaient impliquées et il ne fait aucun doute que certains messages ont été mal interprétés, avec les conséquences tragiques que l'on sait. J'ai examiné la question de savoir si des erreurs ou d'autres agissements des uns et des autres pouvaient être constitutifs d'infractions pénales, au regard des dispositions de droit relatives aux cas d'homicide par négligence grave et au comportement fautif par un agent public dans l'exercice de ses fonctions et de la loi [de 1974]. Même lorsque j'ai conclu que tel ou tel individu avait commis des erreurs, je n'ai pas trouvé d'éléments suffisants pour prouver que ces erreurs étaient graves au point d'être constitutives d'une infraction pénale. Étant donné que des poursuites pénales vont être engagées contre [la préfecture], je ne peux pas vous décrire dans le détail la conduite des individus en question, car cette conduite fera partie du dossier de l'accusation. »

#### **b) Les rapports ultérieurs**

79. Un procureur du CPS exposa des motivations plus complètes dans un rapport de cinquante pages daté du 9 mars 2006 ainsi que dans un rapport définitif du 9 juillet 2006.

##### *i. L'enquête de l'IPCC*

80. S'agissant de l'enquête menée par l'IPCC, le procureur indiquait ce qui suit dans le rapport du 9 mars 2006 :

« Je suis convaincu que l'enquête a respecté l'article 2 et les exigences procédurales qui en découlent. L'IPCC s'est manifestement montrée indépendante de la police métropolitaine : elle n'a pas limité son enquête à la fusillade dans le métro, mais a examiné l'opération dans son ensemble. J'ai eu un certain nombre de discussions avec des enquêteurs principaux de l'IPCC, qui ont répondu à mes questions. C'est pourquoi je suis convaincu de disposer de suffisamment d'éléments pour me prononcer sur la responsabilité pénale des agents qui ont pris part à l'opération qui a conduit à la mort de M. de Menezes et de la préfecture en tant que telle. »

81. Le procureur signalait toutefois une difficulté particulière s'agissant des éléments de preuve :

« Le plus gros problème qui se pose pour comprendre ce qui s'est passé est l'absence quasi complète de compte rendu valable pris sur le moment et le fait que les récits des participants présentent de grandes différences sur tous les points cruciaux. Il est parfois impossible de savoir avec la moindre certitude ce qui a été dit, par qui, à

qui et quand. Il y a aussi que certains récits émanent de personnes qui savaient pertinemment qu'une erreur tragique venait d'être commise. »

82. S'agissant des dépositions des voyageurs présents dans le métro, le procureur précisait que les souvenirs de ces derniers présentaient inévitablement des incohérences, en conséquence de quoi « leurs récits ne concordaient pas entre eux et ne cadraient pas non plus avec ceux des policiers », l'un des témoins ayant par exemple confondu M. de Menezes avec « Ivor », l'un des agents de surveillance.

*ii. Charlie 2 et Charlie 12*

83. Concernant Charlie 2 et Charlie 12, le procureur répétait que les éléments de preuve étaient insuffisants pour convaincre un jury qu'ils ne pensaient pas sincèrement agir en état de légitime défense. Il relevait que, à supposer que ces agents pensaient sincèrement agir ainsi, leur action consistant à abattre un kamikaze serait jugée raisonnable et ne serait pas illégale.

*iii. L'officier supérieur ad hoc*

84. Pour ce qui est du commandant Cressida Dick, le procureur déclarait qu'il n'y avait contre elle aucun élément de preuve de nature à étayer une accusation de meurtre puisqu'elle n'avait donné à personne l'ordre d'ouvrir le feu. Il se disait toutefois convaincu que des éléments de preuve attestaient que ses actions et ses ordres ainsi que sa planification étaient en-dessous de ce que l'on pouvait raisonnablement exiger d'un policier de son rang, ce qui permettait de prouver qu'il y avait eu un manquement à l'obligation de diligence (*duty of care*) et un lien de causalité. Il considérait néanmoins qu'il n'y avait « en aucun cas assez » de preuves pour convaincre un jury que la conduite du commandant était défailante au point de donner corps à l'accusation d'homicide par négligence grave. Il envisageait aussi la possibilité de poursuivre le commandant Dick pour infractions aux articles 7 et 33 de la loi de 1974 mais, après avoir appliqué les critères pertinents, il concluait qu'il ne serait pas conforme aux directives en matière de santé et de sécurité d'engager des poursuites contre elle ou contre l'un quelconque des autres agents au titre de ces dispositions.

*iv. Trojan 84*

85. Le procureur identifiait Trojan 84 comme étant l'agent ayant le lien le plus direct avec le décès de M. de Menezes : Trojan 84 n'avait en effet pas réussi à envoyer des agents armés en couverture à Scotia Road, avait tenu la réunion préparatoire qui avait fait naître chez les agents d'élite la crainte de se trouver face à des kamikazes et de peut-être devoir les abattre ; enfin, Trojan 84 aurait dû savoir que, dès que les agents d'élite se seraient éloignés du véhicule et affronteraient un kamikaze potentiel, il était plus que probable qu'ils ouvriraient le feu. Le procureur considéra toutefois qu'il

n'était pas possible de poursuivre Trojan 84 pour meurtre parce que celui-ci n'avait pas ordonné d'ouvrir le feu et que ses actions n'étaient pas « défailtantes » au point de justifier une condamnation pour homicide par négligence grave.

*v. Trojan 80 et le DCI C*

86. De même, le procureur considérait qu'il n'y avait pas suffisamment de preuves pour poursuivre Trojan 80, le DCI C ou les agents de l'équipe de surveillance pour homicide par négligence grave.

*vi. Modification du registre de l'opération de surveillance*

87. Le procureur se penchait sur l'allégation de modification du registre (paragraphe 56 ci-dessus), mais il observait que ce registre avait été examiné par deux experts qui ne s'étaient mis d'accord avec le degré de certitude voulu ni pour confirmer qu'il y avait eu des modifications ni sur le point de savoir qui aurait pu les apporter. En conséquence, puisqu'il n'était pas possible de prouver que l'entrée litigieuse était un faux, et encore moins d'imputer la falsification éventuelle à une personne en particulier, le procureur concluait que le dossier n'était pas suffisamment solide pour engager des poursuites pour entente en vue de faire entrave à la justice (*conspiracy to pervert the course of justice*).

*vii. Enregistrements manquants*

88. Le procureur indiquait également qu'il n'y avait pas d'élément de preuve permettant de penser que les policiers ou qui que ce soit d'autre aient touché au matériel de vidéosurveillance du bus, de la station de métro ou de la rame de métro. Il notait à cet égard qu'il manquait certains passages dans les enregistrements de ces trois sites, mais que l'enquête de l'IPCC avait révélé que de fortes vibrations avaient gêné l'enregistrement de la plus grande partie du trajet du bus, que le disque dur du métro n'avait pas été remplacé le jour des faits, et que le matériel d'enregistrement de la station avait été cassé au cours de rénovations réalisées peu de temps auparavant.

*viii. La décision d'engager des poursuites contre la préfecture*

89. Le rapport présentait dans le détail la décision d'engager des poursuites contre la préfecture. Le procureur indiquait ceci :

« À mon avis, la gestion de cette opération a été défailtante à partir du moment où elle est passée du commandant [McDowall] [aux autres responsables]. La conséquence en est qu'un innocent a été tué de la manière la plus horrible qui soit. La police métropolitaine était soumise à une pression extrêmement forte et faisait le maximum pour protéger la société contre des attentats-suicide. Ce sont là des facteurs que je prends en compte mais qui ne changent rien au fait que la stratégie [du commandant McDowall's], qui aurait protégé au mieux M. de Menezes, n'a pas été mise en œuvre. »

90. Le procureur poursuivait :

« À mon avis, ce défaut de préparation a conduit à la mort de M. de Menezes et, en tant que tel, était constitutif d'une infraction visée à l'article 3 de la [loi de 1974]. Je pense que, si nous portons cette accusation, nous pourrions la prouver avec les éléments dont nous disposons déjà, mais une décision de ne pas engager de poursuites individuelles permettra à l'IPCC de recueillir des éléments à charge supplémentaires auprès des individus qui refusent pour l'instant de coopérer. »

91. Considérant que le seul moyen de défense dans ce cadre serait d'invoquer l'absence de « possibilité raisonnable » d'agir différemment, le procureur notait ceci :

« (...) on voit mal comment la police pourrait arguer qu'il n'était pas raisonnablement possible d'assurer la sécurité de [M. de Menezes]. Si l'on en venait à un procès contentieux, la police devrait probablement appeler à témoigner plusieurs agents (...) qui ont été interrogés en tant que suspects. Leurs erreurs de préparation seraient alors mises en évidence. »

*2. Le contrôle juridictionnel de la première décision relative aux poursuites*

92. Le 16 octobre 2006, la requérante sollicita l'autorisation de demander le contrôle juridictionnel de la décision de n'engager de poursuites pénales contre aucun des policiers, cette décision étant selon elle contraire à l'article 2 de la Convention.

93. Elle soutenait en particulier que le critère de la présence d'éléments suffisants prévu par le code à l'intention des procureurs (*Crown Prosecutors' Code* – « le code »), qui interdisait d'engager des poursuites à moins qu'il ne soit probable qu'un jury convenablement instruit conclue à la culpabilité (paragraphe 163 ci-dessous), n'était pas compatible avec l'article 2 de la Convention. Elle pensait également que cet article imposait aux tribunaux de procéder à un contrôle de la décision relative aux poursuites plus approfondi que celui qui avait été réalisé dans l'affaire *R v. Director of Public Prosecutions, ex parte Manning* ([2001] 1 QB 330), où la *Divisional Court* avait dit qu'elle était encline à accorder un poids important au jugement de procureurs expérimentés et que, en principe, une décision relative aux poursuites était régulière dès lors qu'elle avait été prise conformément au code et que la conclusion à laquelle le procureur était parvenu était raisonnable au vu des éléments dont il disposait (paragraphe 165 ci-dessous).

94. Le 14 décembre 2006, une *Divisional Court* de la *High Court* autorisa la requérante à solliciter le contrôle juridictionnel de ladite décision mais la débouta quant au fond.

95. S'agissant de la compatibilité du code avec l'article 2 de la Convention, la *High Court* nota que la jurisprudence de la Cour européenne ne définissait pas de critère particulier en matière d'éléments de preuve à appliquer pour décider d'engager ou non des poursuites. Elle conclut donc

que le critère prévu par le code était compatible avec l'obligation que faisait l'article 2 de la Convention de mettre en place une législation pénale effective dissuadant de commettre des atteintes contre les personnes et s'appuyant sur un mécanisme d'exécution conçu pour en prévenir, réprimer et sanctionner les violations. Selon la *High Court*, engager des poursuites risquant de ne pas déboucher sur une condamnation aurait de lourdes conséquences pour toutes les parties concernées, même si l'accusation était susceptible de résister à une demande de rejet (*dismissal*) ou de non-lieu (*no case to answer*) et, de plus, si le seuil d'ouverture des poursuites était abaissé dans des affaires où des agents de l'État avaient eu recours à la force meurtrière, il était probable qu'une proportion importante des procédures échouent par manque de preuves, ce qui saperait la confiance du public aussi bien dans les forces de l'ordre que dans le CPS.

96. La *High Court* estima par ailleurs que l'article 2 n'imposait pas de modifier la jurisprudence établie en matière de contrôle juridictionnel des décisions de ne pas engager de poursuites. De l'avis des juges, « l'examen scrupuleux » requis selon l'arrêt *Öneriyıldız c. Turquie* ([GC], n° 48939/99, § 96, CEDH 2004-XII) était compatible aussi bien avec le critère énoncé dans l'affaire *Manning* (paragraphe 165 ci-dessous) qu'avec l'approche générale suivie par les juridictions internes dans les affaires mettant en jeu des droits fondamentaux de l'homme.

97. Enfin, appliquant le critère *Manning*, la *High Court* jugea que la décision du CPS était conforme au code et qu'elle était raisonnable. Les juges observèrent que cette décision avait été prise par un procureur de rang très élevé et hautement expérimenté et qu'elle avait été contrôlée par un juriste indépendant et par le directeur du CPS lui-même. Ils notèrent que cette décision était longue, scrupuleuse, approfondie, claire et détaillée, et que le CPS avait appliqué le bon critère pour chacun des individus considérés, à savoir « la présence d'éléments suffisants pour offrir une perspective réaliste de condamnation, c'est-à-dire la probabilité qu'un jury conclue à la culpabilité plutôt qu'à l'absence de culpabilité ».

98. Bien qu'il n'y ait eu nulle nécessité pour la *High Court* d'aller si loin, elle indiqua également qu'elle ne voyait « aucune raison de ne pas approuver cette décision ». Elle conclut dès lors que la décision du DPP était légale et débouta la requérante. Elle rejeta la demande par laquelle la requérante sollicitait l'autorisation de saisir la Chambre des lords. Le 26 juillet 2007, cette dernière rejeta une demande similaire de la requérante.

99. Le 22 janvier 2007, la *High Court* avait débouté la préfecture de sa demande tendant au rejet des accusations portées contre elle en vertu de la loi de 1974.

### 3. *Les poursuites contre la préfecture*

100. Le 1<sup>er</sup> octobre 2007 s'ouvrit le procès pénal de la préfecture. Quarante-sept témoins au total furent convoqués, dont le commandant McDowall et le commandant Dick. Le CPS portait contre la préfecture les accusations suivantes :

- a) la stratégie du commandant McDowall n'avait été communiquée correctement ni aux agents qui avaient repris la direction des opérations le 22 juillet 2005, ni aux agents de surveillance ou aux agents de la section d'intervention ;
- b) la stratégie de contrôle des lieux prévue par le commandant McDowall n'avait pas été correctement préparée ni exécutée ;
- c) les agents de la salle de contrôle, les agents d'élite et les agents de surveillance n'avaient pas bien compris la stratégie à suivre à Scotia Road et ne l'avaient pas tous comprise de la même façon ;
- d) il n'avait pas été déployé d'agents pour intercepter et interroger les personnes sortant de l'immeuble de Scotia Road, parmi lesquelles M. de Menezes ;
- e) les agents d'élite n'étaient pas présents à Scotia Road lorsque M. de Menezes était sorti par la porte commune aux numéros 17 et 21 ;
- f) il n'y avait pas de plan de secours pour le cas où quelqu'un sortirait de l'immeuble avant l'arrivée des agents d'élite ;
- g) les personnes sortant de l'immeuble de Scotia Road n'avaient pas été interceptées ni interrogées ;
- h) on n'avait pas repéré de lieu sûr et approprié où les personnes sortant de l'immeuble de Scotia Road pourraient être interceptées et interrogées ;
- i) les instructions données aux agents d'élite avaient été imprécises et déséquilibrées, et leur avaient fourni des informations insuffisantes et imprécises sur l'opération, notamment pour la partie devant se dérouler à Scotia Road ;
- j) les informations relatives à l'identification de M. de Menezes, à ses vêtements, à son comportement et au niveau de menace qu'il était susceptible de représenter n'avaient pas été correctement et précisément évaluées ni diffusées aux agents, en particulier aux agents d'élite ;
- k) les doutes quant au fait que M. de Menezes soit réellement le suspect recherché n'avaient pas été communiqués à la salle de contrôle ;
- l) les policiers de la salle de contrôle ne s'étaient pas assurés que les agents de surveillance aient reconnu formellement M. de Menezes comme étant le suspect ;
- m) les agents d'élite n'avaient pas été déployés aux bons endroits à temps pour empêcher M. de Menezes de monter dans le bus et d'entrer dans la station de métro de Stockwell ;

n) les agents d'élite ne s'étaient pas assurés que les agents de surveillance aient reconnu formellement M. de Menezes comme étant le suspect ;

o) il n'avait pas été pris de mesures effectives pour interrompre la circulation des métros et des bus de manière à réduire au minimum les risques pour les voyageurs ;

p) on avait laissé M. de Menezes monter dans un bus à deux reprises puis entrer dans le métro à Stockwell alors qu'on le soupçonnait d'être un kamikaze et qu'il venait de sortir d'une adresse où l'on pensait que se trouvait un kamikaze ;

q) il n'avait pas été donné en temps utile et clairement l'ordre d'intercepter M. de Menezes ou de l'appréhender avant qu'il n'entre dans la station de métro de Stockwell ;

r) l'officier supérieur *ad hoc* n'avait pas reçu d'informations précises quant au lieu où se trouvaient les agents d'élite au moment de décider lesquels, de ces agents ou de ceux de la section antiterroriste, devaient intercepter M. de Menezes ; et

s) le risque inhérent à l'arrestation de M. de Menezes par des agents armés n'avait pas été réduit autant que possible en ce qui concernait tant le lieu et le moment où l'intéressé avait été arrêté que la manière dont il l'avait été.

101. Le 1<sup>er</sup> novembre 2007, le jury rendit son verdict : il concluait que la préfecture était coupable de violation des articles 3 et 33 de la loi de 1974 (paragraphe 157 et 158 ci-dessous). Il précisa dans un addendum (*rider*) qui fut validé par le juge du fond que le commandant Dick n'avait aucune « culpabilité personnelle » dans les événements litigieux. La préfecture fut condamnée au paiement d'une amende de 175 000 livres sterling (GBP) et aux dépens (385 000 GBP).

#### **F. La procédure disciplinaire ouverte contre les deux commandants et leurs conseillers tactiques**

102. À l'issue du procès, l'IPCC décida de ne pas recommander d'engager une action disciplinaire contre les hauts fonctionnaires de police. Elle tint notamment compte de l'addendum dans lequel le jury indiquait que le commandant Dick, l'officier le plus haut gradé, n'encourait aucun reproche.

#### **G. L'enquête judiciaire**

103. L'enquête judiciaire, qui avait été ajournée dans l'attente de l'issue du procès de la préfecture, commença le 22 octobre 2008. Dans le cadre de cette enquête, soixante et onze témoins furent entendus, parmi lesquels le commandant McDowall, le commandant Dick, Trojan 80, Trojan 84,

Charlie 2 et Charlie 12. La famille de M. de Menezes fut représentée à l'audience aux frais de l'État, et elle put contre-interroger les témoins et communiquer des observations.

104. Le 24 novembre 2008, le *coroner* rendit une décision écrite quant aux verdicts qu'il laissait au jury la possibilité de rendre. Il pouvait donner le choix entre un verdict d'homicide licite (*lawful killing*), d'homicide illicite (*unlawful killing*) ou un verdict ouvert (*open verdict*). Cependant, en vertu des règles gouvernant le procès pénal, il ne pouvait pas laisser au jury la possibilité de rendre un verdict ne répondant pas au critère utilisé pour trancher les demandes de non-lieu, c'est-à-dire un verdict qu'un jury convenablement instruit n'aurait pas pu rendre légitimement même si l'accusation tirait le meilleur parti possible du dossier, soit parce qu'il n'y avait pas d'éléments à l'appui de ce verdict soit parce que ces éléments étaient trop faibles, trop vagues ou trop contradictoires par rapport à d'autres éléments (paragraphe 166 ci-dessous).

105. Le *coroner* entreprit donc de déterminer séparément pour certains policiers les verdicts qu'il pouvait recommander au jury.

*1. Les agents d'élite qui ont abattu M. de Menezes (Charlie 2 et Charlie 12)*

106. À leur égard, le *coroner* formula les conclusions suivantes :

« 16. (...) Il ne fait aucun doute que ces agents avaient l'intention de tuer M. de Menezes lorsqu'ils ont fait feu. En conséquence, si l'on pouvait prouver qu'il est faux que, comme ils l'affirment, [ils] aient agi en état de légitime défense d'eux-mêmes ou d'autrui, ils auraient commis (...) un meurtre.

17. Toutes les parties intéressées s'accordent à dire que les questions auxquelles je dois répondre pour déterminer si ces agents ont agi en état de légitime défense d'eux-mêmes ou d'autrui sont les suivantes :

i) L'agent croyait-il honnêtement et sincèrement qu'il était nécessaire qu'il fasse usage de la force pour sa propre défense et/ou pour celle d'autrui ? Il s'agit de savoir ce qu'il croyait subjectivement. Même si sa conviction était erronée, et même s'il était déraisonnable qu'il se trompe, le moyen de défense peut toujours tenir. Le caractère raisonnable ou non de la conviction n'est pertinent que pour aider le jury à déterminer si elle était sincère.

ii) Dans l'affirmative, l'agent a-t-il fait un usage de la force ne dépassant pas ce qui était raisonnablement nécessaire dans les circonstances qu'il tenait pour réelles à ce moment-là ? Cette question est objective, mais il faut y répondre de manière réaliste. Lorsqu'un individu est confronté à une menace, le tribunal ne mesure pas de manière trop précise le degré de force utilisé (...) Il faut aussi tenir compte, dans un cas comme celui-ci, du fait qu'une personne menacée n'est pas censée attendre passivement que le coup tombe. Les circonstances peuvent justifier que l'on frappe préventivement.

(...)

18. Le critère juridique ne change pas suivant que la personne menacée est un policier ou un militaire. Toutefois, comme le *Lord Justice Waller* l'a indiqué dans l'affaire *Bennett* (§ 15), le tribunal peut prendre en compte la formation de la personne

lorsqu'il applique les deux aspects du critère aux faits d'une cause donnée. La même chose vaut pour certaines réunions préparatoires ainsi que pour la formation en général. »

107. Les parties admirent au cours de l'enquête judiciaire que les agents d'élite croyaient honnêtement que l'homme qu'ils avaient en face d'eux dans la voiture était Hussain Osman, l'individu fortement soupçonné d'avoir tenté de faire exploser une bombe dans le métro la veille. Toutefois, le *coroner* rejeta la thèse de la famille de M. de Menezes selon laquelle les agents ne croyaient pas sincèrement que celui-ci constituait une menace imminente. Il en déduisit donc que le jury ne pourrait pas légitimement conclure qu'il était prouvé, au niveau requis en matière pénale, que les deux agents ne croyaient pas sincèrement que M. de Menezes représentait une menace mortelle pour les personnes présentes. Dans le raisonnement par lequel il aboutit à cette conclusion, le *coroner* formula les considérations suivantes :

« 27. Si les agents croyaient honnêtement que M. de Menezes représentait une menace mortelle pour eux et pour les autres personnes présentes, on ne peut pas dire qu'ils aient fait usage d'une force supérieure à ce qui était raisonnablement nécessaire (...) Il a été avancé (...) que [l'un des agents] avait fait un usage excessif de la force parce qu'il avait tiré trop de coups de feu (...) À mon avis, cet argument ne tient pas. Les faits se sont déroulés en l'espace de quelques secondes, et il ne serait pas juste de dire que certains des coups de feu à la tête constituaient un recours à la force raisonnable et d'autres non. En tout état de cause, ces agents avaient été formés pour tirer jusqu'à ce que la menace soit neutralisée. »

108. Le *coroner* décida donc de ne pas laisser au jury la possibilité de rendre un verdict d'« homicide illicite » s'agissant des actes commis par Charlie 2 et Charlie 12.

## 2. Les hauts fonctionnaires de police

109. Le *coroner* examina ensuite la question de savoir si l'on pouvait dire, sans que cette conclusion soit sujette à caution, que les hauts fonctionnaires de police avaient commis un homicide par négligence grave. Il était admis par toutes les parties qu'il fallait prouver qu'un individu précis était coupable de cette infraction car on ne pouvait pas additionner les erreurs commises par les uns et les autres pour conclure que l'infraction était constituée. Pour établir que l'infraction avait été commise, il fallait prouver quatre choses : que l'accusé avait une obligation de diligence envers la victime, qu'il avait manqué à cette obligation, que ce manquement avait causé la mort (au lieu d'y avoir seulement contribué de manière minime), et que le manquement avait été « grave ».

110. Relativement à l'obligation de diligence, le *coroner* conclut ceci :

« 35. (...) un policier peut avoir une obligation de diligence lorsqu'il ordonne à d'autres policiers, armés, d'intercepter un individu. Cette obligation consisterait en l'occurrence à prendre des mesures raisonnables pour faire en sorte que l'interception soit effectuée en un lieu et à un moment tels que le risque de blessures inutiles pour le

sujet, pour les agents concernés et pour les personnes se trouvant à proximité soit, autant que raisonnablement possible, réduit à son minimum. En ce cas, elle ne naîtrait qu'à partir du moment où les agents armés reçoivent l'ordre de se mettre en mouvement pour procéder à l'interception. »

**a) Le commandant McDowall**

111. Le commandant McDowall faisait l'objet de trois allégations de manquement à l'obligation de diligence : ne pas avoir élaboré de plan stratégique de sorte que les suspects soient interceptés entre le moment où ils sortiraient de l'immeuble et celui où ils emprunteraient les transports en commun, ne pas avoir veillé à ce que l'unité du SO19 soit déployée plus tôt, et ne pas s'être tenu informé pour s'assurer que ses ordres étaient suivis. Pour chacune de ces allégations, le *coroner* conclut que le commandant McDowall n'avait pas d'obligation de diligence envers M. de Menezes et que, même à supposer que l'on pût établir qu'il avait manqué à une obligation lui incombant, pareil manquement n'aurait pas été la cause de la mort de M. de Menezes.

**b) L'officier supérieur *ad hoc***

112. Le commandant Dick faisait elle aussi l'objet de trois allégations :

« 54. (...) Premièrement, (...) [elle] ne se serait pas assurée que l'immeuble de Scotia Road demeurerait sous étroite surveillance et que des mesures étaient prises pour faire en sorte que tous les suspects puissent être identifiés et interceptés avant de parvenir à un arrêt de bus. Il se trouve que l'arrêt de bus le plus proche était celui d'Upper Tulse Hill, à quelques minutes à pied seulement. Le premier obstacle [à cet] argument est qu'il est difficile de considérer qu'il y ait eu à ce stade une obligation positive de diligence consistant à intercepter M. de Menezes à proximité de son domicile. Je pense pour ma part qu'une telle obligation ne pouvait pas exister. Même si elle avait existé, j'estime qu'il n'aurait pas été possible de procéder ainsi en considérant qu'il s'agissait d'un plan tactique fixe et immuable (...) Quoi qu'il en soit, l'équipe de surveillance s'est bien acquittée de sa mission de contrôle : M. de Menezes est demeuré sous sa surveillance continue, tandis que l'opération à Scotia Road est demeurée secrète. La raison pour laquelle le sujet n'a pas été intercepté plus tôt est que les agents de surveillance n'étaient pas en mesure de dire s'il était bien l'homme recherché. Son décès n'est donc pas dû à une défaillance de l'équipe de surveillance à Scotia Road.

55. Deuxièmement, il est allégué que [l'officier supérieur *ad hoc*] ne s'est pas tenue informée de l'endroit où se trouvaient les agents de surveillance et les agents d'élite pendant que M. de Menezes se rendait de Tulse Hill à Stockwell. Là encore, je ne pense pas qu'un policier ait envers une personne sous surveillance l'obligation de se tenir informé des mouvements des autres agents, tout au moins tant que l'on n'envisage pas d'intervenir dans l'immédiat. S'il y avait une telle obligation, elle ne consisterait qu'à se tenir raisonnablement au courant, car il ne serait pas possible en pratique de prendre note de la position précise de chaque agent et de chaque voiture. Il ressort pour l'essentiel des éléments du dossier que [l'officier supérieur *ad hoc*] s'est effectivement tenue raisonnablement informée de ce qui se passait. Grâce à l'écran de la salle de contrôle, elle savait que des agents de surveillance suivaient M. de Menezes et elle savait ce qu'ils disaient. De toute façon, comme [le conseil de la famille de

M. de Menezes] le reconnaît, il n'y a rien que l'on aurait pu faire pour intercepter M. de Menezes entre le moment où il est monté dans le bus à Tulse Hill et celui où il en est descendu à Stockwell. [L'officier supérieur *ad hoc*] avait positionné [les agents d'élite] au bon point de stationnement pour le moment où elle voulait les déployer. Juste avant d'ordonner l'intervention, elle s'est basée sur les informations que lui communiquait [son conseiller tactique] quant à la position [des agents d'élite] et quant au point de savoir s'ils étaient prêts à intervenir. Je considère qu'elle était fondée à se fier à ces informations. Dans ces conditions, je conclus que tout manquement de sa part à l'obligation de se tenir dûment informée n'a pas été la cause de l'issue tragique des événements qui se sont déroulés dans le métro.

56. Troisièmement, il est avancé (...) que [l'officier supérieur *ad hoc*] a fait preuve d'un manque de jugement dans les décisions qu'elle a prises au cours des dernières minutes, qui étaient décisives, c'est-à-dire après que M. de Menezes fut descendu du bus à Stockwell. À mon avis, elle avait probablement une obligation de diligence envers lui à ce stade dans le cadre des décisions qu'elle prenait et des ordres qu'elle donnait pour qu'une équipe armée l'intercepte. Cependant, il ne serait pas juste de dire qu'elle a failli à cette obligation. Lorsqu'elle a su que le sujet avait quitté le bus, elle a ordonné aux [agents d'élite] de procéder à une interception armée. Lorsqu'on l'a informée qu'ils n'étaient pas en mesure d'intervenir, elle a ordonné aux agents de surveillance de le faire. On ne peut qualifier cet ordre de négligent. Si un léger décalage a eu lieu entre le moment où elle a été informée et celui où elle a donné l'ordre, cela peut probablement s'expliquer par la nécessité de réfléchir avant d'ordonner qu'un individu soupçonné d'être un kamikaze ne soit intercepté par des agents non formés à ce type de situation. Lorsqu'on l'a informée que [les agents d'élite] étaient en position, [l'officier supérieur *ad hoc*] est revenue sur cet ordre. On pourrait dire qu'elle a pris la mauvaise décision à ce stade, étant donné le lieu où l'on savait que M. de Menezes se trouvait, mais les choses se sont déroulées très vite, et l'on ne peut pas non plus qualifier cette décision de négligente. [Il a été avancé] que le fait d'avoir recours [aux agents d'élite] faisait naître un risque particulier de recours à la force meurtrière. Cependant, il y avait des avantages évidents à avoir recours à des agents qui avaient la formation et l'expérience nécessaires pour procéder à des interventions armées dans un lieu public. »

**c) Trojan 80 (l'agent d'élite jouant le rôle de conseiller tactique auprès de l'officier supérieur *ad hoc*)**

113. À l'égard de ce policier, le *coroner* nota ceci :

« 58. La première accusation dont [Trojan 80] fait l'objet est que, lorsqu'il est arrivé à New Scotland Yard aux alentours de 6 heures, il n'a pas pris les mesures nécessaires pour accélérer l'envoi de [l'unité du SO19] sur la zone de Scotia Road. Pour les raisons déjà exposées, je ne considère pas qu'il ait eu une obligation de diligence envers M. de Menezes à cet égard. En tout état de cause, lorsqu'il a commencé sa journée, toutes les décisions importantes avaient été prises en ce qui concernait le déploiement [des agents d'élite]. Il n'aurait probablement pas été sûr ni judicieux d'essayer d'accélérer les déploiements à ce stade. Comme expliqué au paragraphe 52 ci-dessus, je ne pense pas qu'il puisse être établi avec le niveau de preuve requis qu'un éventuel délai dans le déploiement des équipes d'intervention ait contribué en quoi que ce soit à la mort de M. de Menezes.

59. La deuxième allégation est que [Trojan 80] n'a pas élaboré de plan tactique pour s'assurer que tout suspect qui sortirait de l'immeuble serait intercepté avant d'atteindre un arrêt de bus. Il s'agit pour l'essentiel de la même allégation que l'une

de celles portées contre [l'officier supérieur *ad hoc*]. Pour les raisons que j'ai exposées au paragraphe 54, cette thèse ne tient absolument pas.

60. La troisième critique faite à [Trojan 80] est qu'il n'a pas transmis à [l'officier supérieur *ad hoc*] des informations précises quant à la position [des agents d'élite] dans les minutes qui ont suivi le moment où il est apparu que M. de Menezes descendait du bus. Mais [Trojan 80] dépendait pour ces informations du conseiller tactique qui se trouvait auprès de l'équipe sur le terrain, « Trojan 84 ». Or celui-ci a d'abord dit à [Trojan 80] que son équipe n'était « pas en mesure d'intervenir » car elle se trouvait derrière le mauvais bus. [Trojan 80] a dûment transmis cette information. Même à supposer qu'elle ait été fautive, on peut difficilement lui reprocher de l'avoir transmise. »

114. Le *coroner* conclut que même dans l'hypothèse où, contrairement à l'avis qu'il exposait dans les passages de sa décision reproduits ci-dessus, l'une quelconque des allégations aurait été établie, aucune d'elle ne se serait approchée du niveau de la négligence grave ou criminelle.

#### d) Conclusion

115. À la lumière de ce qui précède, le *coroner* décida, pour les hauts fonctionnaires de police, de ne pas laisser au jury la possibilité de rendre un verdict court (*short-form verdict*) d'homicide illicite mais de ne lui laisser le choix qu'entre un verdict d'homicide licite et un verdict ouvert.

### 3. Questions

116. Le *coroner* inclut aussi dans sa décision une liste provisoire de questions auxquelles le jury devrait répondre par « oui », « non », ou « impossible de trancher ». Le 1<sup>er</sup> décembre 2008, après avoir entendu les parties, il établit la version définitive de cette liste, où il inclut des questions factuelles relatives aux événements qui s'étaient déroulés dans la voiture du métro et des questions relatives aux facteurs qui avaient contribué à la mort de M. de Menezes. Il refusa cependant de poser aux jurés des « questions ouvertes » les invitant à ajouter d'autres facteurs qu'ils auraient estimés avoir joué un rôle dans le décès.

### 4. Le contrôle juridictionnel de la décision du *coroner*

117. Le 2 décembre 2008, M<sup>me</sup> de Menezes, la mère du défunt, sollicita l'autorisation de demander le contrôle juridictionnel de la décision du *coroner* d'exclure le verdict d'homicide illicite ainsi que certaines questions relevant du verdict narratif (*narrative verdict*). À l'audience, elle ne maintint que le second point, le *coroner* ayant entretemps déjà commencé à établir ses conclusions et indiqué quels étaient les verdicts qu'il laisserait au jury.

118. M<sup>me</sup> de Menezes arguait que le *coroner* était tenu de faire en sorte que les jurés puissent trancher les questions de fait contestées qui se trouvaient au cœur de l'affaire et déterminer correctement les causes et les

circonstances de la mort de son fils. Elle estimait que la question de savoir comment il avait perdu la vie dépassait de loin le simple choix entre un verdict d'homicide licite et un verdict ouvert, et que l'approche du *coroner* empêchait les jurés de dire s'ils considéraient que telle ou telle défaillance de la part de la police était grave et, si oui, à quel point, et quelle en était l'importance sur le plan de la responsabilité. M<sup>me</sup> de Menezes était donc d'avis que les conclusions du jury pourraient au mieux soulever plus de questions qu'elles n'en résoudre et au pire être confuses voire dénuées de sens. Elle souhaitait donc poser au jury des questions supplémentaires relevant du verdict narratif à l'issue du résumé du *coroner*.

119. Le 3 décembre 2008, le juge Silber refusa d'autoriser M<sup>me</sup> de Menezes à demander un contrôle juridictionnel.

120. Premièrement, il conclut que les verdicts et les questions soumis aux jurés satisfaisaient à l'obligation légale posée à l'article 11 de la loi sur les *coroners* et à l'article 36 § 1 b) du règlement sur les *coroners* (paragraphe 167 et 168 ci-dessous), selon laquelle il fallait permettre aux jurés de déterminer les causes et les circonstances de la mort de M. de Menezes. En outre, la recherche demandée par le *coroner* au jury dans cette affaire était beaucoup plus exigeante que celles demandées et réalisées tant dans l'affaire *Bubbins c. Royaume-Uni* (n° 50196/99, CEDH 2005-II) que dans l'affaire *McCann et autres c. Royaume-Uni* (27 septembre 1995, série A n° 324), dans lesquelles la Cour avait conclu que les obligations procédurales imposées par l'article 2 de la Convention avaient été respectées.

121. Deuxièmement, le juge observa que M<sup>me</sup> de Menezes n'avait cité aucun précédent issu soit de la jurisprudence interne soit de celle de la Cour européenne où il aurait été dit qu'il fallait poser au jury telle ou telle question précise en plus de lui demander de déterminer « les causes et les circonstances » de la mort.

122. Troisièmement, le juge nota que le *coroner* avait toute latitude « pour décider de la meilleure manière dans le cas d'espèce d'obtenir une conclusion du jury sur la ou les questions centrales », et que sa décision ne pouvait donc faire l'objet d'une ingérence qu'en vertu du critère *Wednesbury*, c'est-à-dire si elle était à ce point déraisonnable qu'aucun *coroner* raisonnable n'aurait fait le même choix.

123. Quatrièmement, le juge estima que si les jurés avaient à répondre aux questions supplémentaires proposées par M<sup>me</sup> de Menezes, il y aurait un risque qu'ils enfreignent l'article 36 § 2 du règlement de 1984 sur les *coroners* en exprimant des opinions sur des questions autres que celles sur lesquelles ils étaient habilités à s'exprimer, notamment en paraissant trancher des questions de responsabilité pénale ou civile.

124. Cinquièmement, le juge considéra que les questions proposées auraient exposé le jury au risque de rendre des conclusions contradictoires et incohérentes.

125. Sixièmement, le juge estima que M<sup>me</sup> de Menezes n'avait pas montré, ni même commencé de prouver, l'existence d'éléments convaincants justifiant de modifier la décision du *coroner*.

126. Le juge ajourna de manière générale l'examen des arguments de M<sup>me</sup> de Menezes relatifs aux verdicts courts et donna aux deux parties la possibilité de solliciter la réinscription de la demande (*apply to restore*). M<sup>me</sup> de Menezes admit par la suite qu'il était inutile de poursuivre la procédure de contrôle juridictionnel à ce sujet notamment parce que, même si elle aboutissait, le seul recours qu'aurait la famille serait d'obtenir qu'un tribunal ordonne la tenue d'une nouvelle enquête judiciaire. Or elle ne voyait pas « d'avantage substantiel à entendre à nouveau tous les témoins pour permettre à un jury différent de rendre un verdict, compte tenu en particulier du coût très élevé d'une telle enquête judiciaire ».

### 5. Verdict

127. Le 12 décembre 2008, le jury prononça un verdict ouvert. En réponse aux questions qui lui avaient été posées, il déclara ce qui suit :

a) Charlie 12 n'a pas crié « Police ! Nous sommes armés ! » ;

b) M. de Menezes s'est bien levé avant d'être ceinturé par l'un des agents de surveillance, mais il ne s'est pas avancé en direction des agents d'élite ;

c) la difficulté à identifier l'homme surveillé dans le temps disponible et l'attitude innocente de M. de Menezes (qui peut avoir augmenté les soupçons) sont des facteurs qui n'ont pas contribué à sa mort ;

d) les facteurs ayant contribué à sa mort sont les suivants : l'absence de transmission aux agents de surveillances de photographies de meilleure qualité d'Hussain Osman, l'auteur de l'attentat raté ; le fait que le point de vue des agents de surveillance au sujet de l'identification du suspect n'a pas été fidèlement transmis à l'équipe de commandement et aux agents d'élite ; le fait que la police n'a pas réussi à intercepter M. de Menezes avant qu'il n'emprunte les transports publics ; le fait que la position des véhicules transportant les agents d'élite n'était pas connue avec précision de l'équipe de commandement au fur et à mesure de leur approche de la station de métro de Stockwell ; les défaillances du système de communication entre les diverses équipes de police sur le terrain ; et le fait que l'on n'a pas conclu qu'il était possible de demander aux agents de surveillance de procéder à l'interception de M. de Menezes dans la station de métro ; et

e) il n'est pas clairement établi que la pression pesant sur la police après les attentats à la bombe de juillet 2005 a contribué au décès de M. de Menezes.

#### 6. *Le rapport du coroner*

128. Après le prononcé du verdict, le *coroner* rendit un rapport ainsi qu'il était tenu de le faire en vertu de l'article 43 du règlement de 1984 sur les *coroners*. Il y identifiait les systèmes et pratiques de la police métropolitaine suscitant des préoccupations et créant un risque que d'autres décès ne surviennent à l'avenir. Il indiquait aussi ce qu'il convenait de faire pour empêcher que de telles situations ne se produisent ou ne se poursuivent et pour réduire ou éliminer le risque que pareilles situations ne provoquent des décès. Il passait aussi en revue les éléments qui indiquaient quelles mesures avaient déjà été prises pour améliorer les pratiques policières depuis les événements de juillet 2005.

129. Dans son rapport, le *coroner* se déclarait préoccupé par la structure de commandement employée par la police le 22 juillet 2005 et observait qu'il y avait lieu de réviser le manuel de l'Association des commissaires de police (*Association of Chief Police Officers* – « l'ACPO ») sur l'usage par la police des armes à feu et la structure de commandement. Il formulait aussi certaines recommandations précises au sujet du rôle de l'officier supérieur *ad hoc*, lequel avait la responsabilité d'ordonner les tirs volontaires susceptibles d'être nécessaires au cours d'opérations antiterroristes.

130. Le *coroner* se penchait aussi sur les problèmes de communication qui avaient selon le jury contribué au décès de M. de Menezes. Il recommandait que des modifications soient apportées aux systèmes et méthodes de communication pour veiller à améliorer la qualité des informations disponibles dans le but de procéder à des identifications précises et de les communiquer, et pour faire en sorte que des policiers ayant la formation adéquate soient disponibles pour traiter les éventuelles menaces terroristes en se fondant sur des informations le plus à jour possible.

131. Enfin, le *coroner* recommandait d'enregistrer les réunions préparatoires et l'activité dans la salle de contrôle ainsi que de mettre fin à la pratique des témoins de la police consistant à se concerter avant de rédiger leurs rapports sur les événements.

#### **H. La deuxième décision relative aux poursuites**

132. Après l'enquête judiciaire, les rencontres et les échanges de correspondance entre le CPS et la famille de M. de Menezes se poursuivirent. Le 26 mars 2009, la famille pria le DPP de réexaminer la décision de ne pas engager de poursuites à la lumière des éléments nouveaux qui étaient apparus au cours de l'enquête judiciaire.

133. Le 8 avril 2009, le DPP répondit par lettre qu'il n'y avait toujours pas d'éléments suffisants pour poursuivre qui que ce soit à titre individuel.

134. La famille de M. de Menezes ne sollicita pas l'autorisation de demander le contrôle juridictionnel de cette décision, considérant qu'une telle démarche n'offrait aucune perspective de succès compte tenu de l'issue de sa précédente action en ce sens. Étant donné que les circonstances factuelles globales n'avaient pas changé de manière significative et qu'il aurait fallu invoquer des motifs similaires à ceux utilisés dans la précédente demande de contrôle juridictionnel, elle estimait qu'une nouvelle action serait vouée à l'échec.

### **I. La confirmation de la décision de ne pas recommander l'ouverture d'une procédure disciplinaire**

135. La famille de M. de Menezes pria par ailleurs le président de l'IPCC de réexaminer sa décision de ne pas engager de procédure disciplinaire. Par une lettre datée du 2 octobre 2009, le président rejeta cette demande, au motif qu'il n'était apparu au cours de l'enquête judiciaire aucun élément nouveau de nature à justifier l'ouverture d'une procédure disciplinaire contre l'un quelconque des policiers.

136. Dans sa lettre, le président de l'IPCC notait que le procès de la préfecture et l'enquête judiciaire avaient confirmé la conclusion de ses services selon laquelle M. de Menezes avait été tué en raison d'erreurs qui auraient pu et dû être évitées : le procès de la préfecture, le *coroner* dans son rapport, l'IPCC dans ses recommandations, l'inspection de la police, l'autorité de surveillance et la police métropolitaine avaient tous reconnu qu'il y avait eu des défaillances organisationnelles qui avaient abouti à la mort de la victime. Le président de l'IPCC indiquait également que des efforts majeurs avaient été faits pour redresser ces défaillances organisationnelles, qu'il fallait prendre en compte pour évaluer la culpabilité individuelle des agents concernés. Il observa que toutes les autorités indépendantes qui avaient examiné la conduite des agents en cause, que ce soient les autorités judiciaires, les autorités de poursuite ou les autorités disciplinaires, avaient conclu qu'il n'y avait pas lieu de porter d'accusations pénales ou disciplinaires au niveau individuel.

137. Concernant Charlie 2 et Charlie 12, l'IPCC estima qu'il n'existait pas suffisamment d'éléments de preuve pour contrer leur affirmation selon laquelle ils pensaient honnêtement avoir affaire à un kamikaze ou pour justifier l'ouverture d'une procédure fondée sur les infractions disciplinaires d'usage excessif de la force ou d'abus d'autorité. Les agents avaient au mieux disposé de cinq à dix secondes pour évaluer s'ils devaient tirer pour tuer et, compte tenu de la confusion ambiante jointe à la tension inhérente à la situation, il n'était pas possible de conclure que les erreurs commises l'avaient été délibérément ou par négligence.

138. S'agissant du commandant McDowall, l'IPCC conclut qu'il était improbable qu'un tribunal conclue que les défaillances qui s'étaient produites après qu'il eut arrêté sa stratégie étaient dues à une négligence de sa part.

139. Quant au commandant Dick, l'IPCC tint compte de la conclusion dénuée d'ambiguïté du jury pénal selon laquelle elle ne portait aucune culpabilité personnelle, sachant surtout que l'enquête judiciaire n'avait mis au jour aucun élément de preuve de nature à conduire un tribunal disciplinaire à ignorer cette conclusion.

140. L'IPCC considéra qu'aucun élément de preuve n'était susceptible de conduire un tribunal à accepter l'addendum du jury relativement au commandant Dick mais non relativement à Trojan 80 ou au DCI C.

141. Concernant « James », l'IPCC admit que les doutes quant à l'identité de M. de Menezes n'avaient pas été communiqués avec suffisamment de clarté par l'équipe de surveillance. L'IPCC conclut néanmoins que cela résultait de défaillances techniques autant que personnelles, de la rapidité avec laquelle les événements s'étaient déroulés et des tensions liées aux circonstances ainsi que des ambiguïtés du processus de communication.

## **J. L'action civile en réparation**

142. La famille de M. de Menezes (y compris la requérante) engagea une action civile en réparation contre le préfet de police du Grand Londres. L'affaire fut réglée par la voie de la médiation au cours de la semaine du 16 novembre 2009. La teneur de l'accord était confidentielle.

## **K. Changements opérationnels mis en œuvre après le décès de M. de Menezes**

143. À la suite du décès de M. de Menezes, la police métropolitaine prit un certain nombre de mesures pour améliorer ses méthodes de commandement et de contrôle lors des opérations de lutte contre le terrorisme : en particulier, un modèle commun de commandement fut créé pour les opérations préparées à l'avance impliquant l'usage d'armes à feu, une équipe réduite, ou « cadre », de commandants pour les armes à feu fut mis sur pied, un nouveau cadre d'agents de l'ACPO fut créé pour gérer les opérations de lutte contre le terrorisme à haut risque et une nouvelle version du manuel de l'ACPO sur les armes à feu fut publiée.

144. En outre, un commandement de surveillance fut formé pour assurer la cohérence de la formation, des procédures et de la pratique professionnelle et pour créer une plateforme favorisant l'interopérabilité (c'est-à-dire la coopération opérationnelle entre différents agents et unités) avec d'autres unités et services nationaux. Une rotation des équipes entre les

opérations de lutte contre le terrorisme et celles de lutte contre la criminalité fut organisée afin de familiariser le personnel avec ces deux types d'opérations.

145. De surcroît, une nouvelle salle de contrôle antiterroriste fut mise en service et des mesures furent prises pour préciser le rôle et les responsabilités respectives des agents travaillant dans cette salle et leur fournir une formation de haute qualité. Un nouveau système d'imagerie photographique sécurisé pour la transmission des images de suspects et d'autres données fut livré et mis en service. Il est désormais possible d'effectuer des enregistrements audio dans la salle de contrôle. Cette fonction est activée pour toute menace d'attentat à la bombe, et un nouveau système évolutif de communication par ondes radio crypté a été adopté pour assurer des communications effectives dans tout Londres, aussi bien en surface que sous terre.

146. Conformément aux directives émises en octobre 2008 par l'ACPO, il a été mis fin à la pratique par laquelle les policiers rédigeaient ensemble leurs notes après un incident dans lequel ils avaient utilisé leur arme. Depuis, des instructions internes rédigées en concertation avec l'IPCC et la direction des normes professionnelles ont également mis fin à cette pratique pour les agents ayant participé à des incidents ayant fait des morts (où le décès ne résulte pas de l'utilisation d'armes à feu) ou des blessés graves.

## II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

### **A. Les infractions pénales pertinentes et les moyens de défense correspondants**

#### *1. Le meurtre*

147. Le fait de provoquer la mort de manière illégale en ayant l'intention de la donner ou d'infliger de très graves blessures constitue en *common law* un meurtre (*murder*), infraction passible d'une peine obligatoire de réclusion criminelle à perpétuité.

#### *2. La légitime défense*

##### **a) *Common law***

148. En Angleterre et au pays de Galles on peut invoquer la légitime défense lorsque l'on est accusé d'avoir commis une infraction en recourant à la force, y compris un meurtre. Les principes fondamentaux relatifs à la légitime défense sont énoncés dans l'arrêt *Palmer v. R* ([1971] AC 814) :

« Il est à la fois juridiquement valable et de bon sens de dire qu'un homme qui est attaqué a le droit de se défendre. Il est aussi juridiquement valable et de bon sens de dire qu'il peut faire pour cela ce qui est raisonnablement nécessaire, mais rien de plus. »

149. Pour apprécier le caractère raisonnable du recours à la force, les procureurs se demandent d'abord s'il était nécessaire d'utiliser la force dans les circonstances du cas d'espèce, puis si l'intensité de la force employée était raisonnable dans ces circonstances. Les juridictions internes ont dit qu'il fallait répondre à ces deux questions à partir des faits tels que l'accusé se les représentait honnêtement (*R v. Williams* (G) 78 Cr App R 276, et *R v. Oatbridge* 94 Cr App R 367). Dans cette mesure, le critère est subjectif. Il comprend aussi, cependant, un élément objectif : les jurés doivent ensuite se demander si, sur la base des faits tels que l'accusé se les représentait, une personne raisonnable considérerait que la force qu'il a employée était raisonnable ou qu'elle était excessive.

150. Dans l'affaire *Palmer*, Lord Morris a dit ceci :

« Si une personne subit une attaque rendant la légitime défense raisonnablement nécessaire, on reconnaîtra que la personne qui se défend ne peut pas doser avec précision son action défensive. Si les jurés pensent que, sous l'effet de la surprise et de la peur, la personne attaquée n'a fait que ce que, honnêtement et instinctivement, elle estimait nécessaire, il y a là la preuve la plus convaincante qu'elle n'a fait que se défendre de manière raisonnable. (...) »

151. Dans l'affaire *R (Bennett) v. HM coroner for Inner South London* ([2006] HRLR 22), la Cour administrative (*Administrative Court*) était appelée à examiner la compatibilité du droit de la légitime défense au Royaume-Uni avec l'article 2 de la Convention. Un policier avait tué par balle M. Bennett alors que celui-ci brandissait un briquet en forme de pistolet (pour plus de détails, voir *Bennett c. Royaume-Uni* (déc.), n° 5527/08, 7 décembre 2010). Lors de l'enquête judiciaire qui s'ensuivit, la *coroner* décida de ne pas laisser au jury la possibilité de rendre un verdict d'« homicide illicite ». Dans son résumé à l'intention du jury, elle précisa qu'il y avait « homicide licite » lorsque les éléments de preuve montraient qu'il était probable que la victime soit morte par suite de l'usage délibéré de la force à son encontre et que la personne qui avait causé les blessures ait fait un usage raisonnable de la force, soit pour sa propre défense soit pour celle d'autrui, même si cette force était susceptible d'être létale par sa nature ou par la manière dont elle avait été appliquée. La *coroner* indiqua aux jurés que, pour déterminer si le policier avait agi pour sa propre défense ou pour celle d'autrui, la première question à laquelle ils devaient répondre était celle de savoir s'il avait cru, ou pouvait honnêtement avoir cru, qu'il était nécessaire qu'il se défende ou qu'il défende autrui, compte tenu des circonstances qu'il croyait honnêtement exister. Elle précisa toutefois que le caractère raisonnable de cette conviction était en partie pertinent dans la mesure où, si la conviction était déraisonnable, il pouvait être difficile

d'affirmer qu'elle était honnête. Si les jurés répondaient à cette question d'une manière favorable au policier, la deuxième question à laquelle il leur faudrait répondre était celle de savoir si l'intensité de la force qu'il avait employée était raisonnable eu égard aux circonstances telles qu'il se les représentait.

152. La famille de la victime, défendue par le même avocat que celui qui représente la famille de M. de Menezes dans la présente affaire, obtint l'autorisation de demander le contrôle juridictionnel de la décision de la *coroner*, notamment sur le point de savoir si l'indication que celle-ci avait donnée aux jurés sur la question de la légitime défense répondait aux exigences de l'article 2 § 2 de la Convention pour ce qui était de l'intensité de la force employée. La famille arguait à cet égard que tel n'était pas le cas, la *coroner* ayant appliqué, s'agissant de l'intensité de la force, le critère de « caractère raisonnable » et non celui d'« absolue nécessité ».

153. Le juge de la Cour administrative examina la jurisprudence de la Cour européenne, notamment les arrêts *McCann et autres* et *Bubbins* (précités), et conclut ceci :

« Ainsi, il est clair que la Cour européenne des droits de l'homme a examiné les éléments requis en droit anglais pour qu'il y ait légitime défense, et qu'elle n'a pas laissé entendre qu'il y ait quelque incompatibilité que ce soit avec l'article 2. En vérité, s'il est raisonnable pour un agent d'estimer qu'il doit avoir recours à la force meurtrière, ce ne peut être que parce qu'il est absolument nécessaire d'employer une telle force : c'est assurément agir de manière déraisonnable que de tuer alors que ce n'est pas absolument nécessaire. Le critère du caractère raisonnable n'est donc pas différent, au fond, de celui appliqué dans l'affaire *McCann* pour déterminer s'il y avait eu violation de l'article 2. Rien ne vient étayer la thèse selon laquelle la Cour devrait décider après coup ce qui était en fait absolument nécessaire. Pareille démarche reviendrait à ignorer la réalité et à produire ce que la Cour a jugé dans *McCann* être une entrave indue à l'action des policiers, entrave qui mettrait en danger non seulement leur propre vie mais aussi celle d'autrui. »

154. La famille fut autorisée à porter l'affaire devant la *Court of Appeal*, au motif que l'on pouvait plaider que la *coroner* aurait dû laisser au jury la possibilité de conclure à un homicide « illicite ». Toutefois, la *Court of Appeal* observa que l'avocat de la famille n'avait « pas contesté le bien-fondé de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg selon laquelle le critère utilisé en droit anglais pour déterminer s'il y avait eu légitime défense était conforme à l'article 2 ».

#### **b) La loi de 2008 sur la justice pénale et l'immigration**

155. En 2008, la notion de légitime défense a été incorporée dans la loi. L'article 76 de la loi de 2008 sur la justice pénale et l'immigration (*Criminal Justice and Immigration Act 2008*) dispose :

### Force raisonnable aux fins de la légitime défense, etc.

« (...)

3) Pour répondre à la question de savoir si l'intensité de la force employée par A [l'accusé] était raisonnable eu égard aux circonstances, il faut se baser sur les circonstances telles que A se les représentait ; les paragraphes 4) à 8) [ci-dessous] s'appliquent également dans le cadre de l'examen de cette question.

4) Si A allègue avoir eu une certaine conviction quant à l'existence de ces circonstances :

a) le caractère raisonnable ou non de cette conviction est un facteur pertinent pour répondre à la question de savoir si elle était sincère ; mais

b) si l'on détermine que A avait une conviction sincère, A est fondé à invoquer cette conviction aux fins du paragraphe 3) [ci-dessus], et ce indépendamment du fait que :

i) sa conviction ait été erronée, ou

ii) (si sa conviction était erronée), son erreur d'appréciation ait été raisonnable.

5) Toutefois, le paragraphe 4 b) [ci-dessus] ne permet pas à A d'invoquer une conviction erronée imputable à une intoxication volontaire.

6) L'intensité de la force utilisée par A ne peut être considérée comme raisonnable dans les circonstances telles que A se les représentait si elle était disproportionnée en de telles circonstances.

7) Pour répondre à la question visée au paragraphe 3) [ci-dessus], il faut prendre en compte les considérations suivantes (pour autant qu'elles sont pertinentes dans les circonstances de l'espèce) :

a) une personne agissant dans un but légitime peut ne pas être en mesure de doser avec précision l'action le cas échéant nécessaire ; et

b) des éléments montrant qu'une personne n'a fait que ce que, honnêtement et instinctivement, elle pensait nécessaire dans un but légitime tendent clairement à prouver qu'elle n'a pris que des mesures raisonnables pour parvenir à ce but.

8) Le paragraphe 7) [ci-dessus] ne doit pas être compris comme faisant obstacle à ce que d'autres éléments soient pris en compte s'ils sont pertinents pour répondre à la question visée au paragraphe 3) [ci-dessus]. »

### 3. *L'homicide par négligence grave*

156. Quiconque cause un décès par une négligence grave risque d'être déclaré coupable d'homicide involontaire. Dans l'affaire *R v. Adomako* ([1995] 1 A.C. 171), la Chambre des lords a dit que ce type d'homicide involontaire était constitué lorsque l'accusé avait failli à une obligation de diligence qui lui incombait l'égard de la victime, que ce manquement avait causé la mort de la victime et qu'il pouvait être qualifié de négligence grave. Elle a précisé que, pour déterminer s'il y avait eu ou non une négligence grave et si cette négligence grave avait causé la mort, on ne pouvait pas additionner les défaillances de plusieurs individus.

4. *Les infractions à la loi de 1974 sur la santé et la sécurité au travail*  
(« la loi de 1974 »)

157. L'article 3 § 1 de la loi de 1974 est ainsi libellé :

« Tout employeur est tenu de mener son entreprise en sorte que, dans toute la mesure du possible, celle-ci ne mette pas en danger la santé ou la sécurité des personnes non employées par lui et susceptibles d'être affectées par elle. »

158. L'article 33 § 1 a) érige en infraction le fait, notamment, de ne pas s'acquitter d'une obligation imposée par l'article 3.

## **B. Les décisions d'engager ou non des poursuites**

### *1. Le CPS*

159. Le service des poursuites de la Couronne (« le CPS »), créé en 1986, est un organe indépendant chargé d'engager les actions pénales en application du code à l'intention des procureurs de la Couronne (*Code for Crown Prosecutors* – « le code »). Conformément aux articles 1 et 3 de la loi de 1985 sur la poursuite des infractions (*Prosecution of Offences Act 1985* – « la loi de 1985 »), le CPS est dirigé par le *Director of Public Prosecutions* (« le DPP »), qui travaille de manière indépendante sous l'autorité de l'*Attorney General*. En tant que ministre du gouvernement, ce dernier répond devant le parlement des activités du CPS.

160. Un protocole conclu en juillet 2009 entre l'*Attorney General* et les différentes directions du CPS prévoit que, sauf cas exceptionnel, les décisions d'engager des poursuites sont prises par les procureurs, l'*Attorney General* ne donnant pas d'instructions dans les affaires, sauf de manière tout à fait exceptionnelle si cela est nécessaire pour protéger la sécurité nationale. De plus, en vertu d'un principe constitutionnel, dans ces cas sortant de l'ordinaire, l'*Attorney General* agit en toute indépendance par rapport au gouvernement, en appliquant les principes bien établis en matière de poursuites quant au niveau de preuve suffisant et à l'intérêt public.

161. Les circonstances dans lesquelles le CPS engage des poursuites sont définies dans la loi de 1985 et dans le code.

### *2. La loi de 1985*

162. L'article 10 de la loi de 1985 dispose :

« 1) Le [DPP] émet un code à l'intention des procureurs de la Couronne expliquant les principes généraux que ceux-ci doivent appliquer :

a) pour déterminer, dans chaque affaire,

i) s'il y a lieu d'engager des poursuites lorsqu'une infraction a été commise ou, lorsque des poursuites ont été engagées, si elles doivent être abandonnées ;

ou

- ii) quelles charges doivent être retenues ; et
  - b) pour préparer, dans chaque affaire, les déclarations qu'ils doivent faire à la *magistrates' court* quant aux modalités du procès à retenir pour l'affaire.
- 2) Le [DPP] peut de temps à autre modifier le code (...) »

### 3. *Le code à l'intention des procureurs de la Couronne (« le code »)*

#### 163. Les passages pertinents du code sont ainsi libellés :

##### « 5. LE CRITÈRE COMPLET ÉNONCÉ DANS LE CODE

5.1 L'application du critère complet comprend deux étapes. La première étape est l'examen des éléments de preuve. En l'absence d'éléments suffisants pour engager des poursuites, la procédure ne doit pas aller plus loin, quelles que soient l'importance ou la gravité de l'affaire. En présence d'éléments suffisants, les procureurs doivent passer à la deuxième étape, qui consiste à déterminer s'il est nécessaire dans l'intérêt public d'engager des poursuites. Ces deux étapes sont expliquées ci-dessous.

##### L'EXAMEN DES ÉLÉMENTS DE PREUVE

5.2 Les procureurs doivent s'assurer de la présence d'éléments suffisants pour offrir une « perspective réaliste de condamnation » de chacun des accusés pour chacune des charges. Ils doivent réfléchir aux moyens de défense possibles et à la manière dont ceux-ci sont susceptibles d'affaiblir l'accusation.

5.3 Le critère de la perspective réaliste de condamnation est un critère objectif. Cela signifie qu'un jury, une formation de magistrats ou un juge examinant l'affaire seul, convenablement informés conformément au droit, sont plus susceptibles de déclarer l'accusé coupable que non coupable des charges retenues contre lui. Il s'agit là d'un critère distinct de celui que les juridictions pénales elles-mêmes doivent appliquer : le tribunal ne doit conclure à la culpabilité que s'il est convaincu que l'accusé est coupable.

5.4 Lorsqu'ils déterminent si les éléments dont ils disposent sont suffisants pour engager des poursuites, les procureurs doivent vérifier que ces éléments sont utilisables et fiables. (...)

##### L'EXAMEN DE L'INTÉRÊT PUBLIC

4.11 En conséquence, lorsqu'il y a des éléments suffisants pour engager des poursuites ou pour proposer un arrangement extrajudiciaire [*out-of-court disposal*], les procureurs doivent passer à la deuxième étape et déterminer si l'intérêt public commande d'ouvrir une procédure.

4.12 En général, le procureur engage des poursuites sauf s'il est sûr que des considérations d'intérêt public militant contre les poursuites l'emportent sur celles qui militent pour, ou s'il estime établi qu'il est possible de servir correctement l'intérêt public en offrant auparavant à l'auteur de l'infraction la possibilité de conclure un arrangement extrajudiciaire (voir l'article 7 [ci-dessous]). Plus l'infraction est grave ou plus son auteur a d'antécédents pénaux, plus il est probable que des poursuites soient requises dans l'intérêt public.

4.13 Évaluer l'intérêt public ne consiste pas simplement à additionner les facteurs en faveur des poursuites, d'une part, et ceux militant contre les poursuites, d'autre part, pour voir lesquels sont les plus nombreux. Chaque affaire doit être examinée à la lumière de ses particularités, en fait comme en droit. Les procureurs doivent déterminer l'importance de chaque facteur d'intérêt public dans les circonstances de

chaque cas d'espèce puis évaluer l'affaire dans sa globalité. Il est tout à fait possible qu'un facteur soit à lui seul plus important que plusieurs autres facteurs contraires. Même s'il y a dans une affaire donnée des facteurs d'intérêt public militant contre les poursuites, les procureurs doivent examiner s'il ne faudrait pas néanmoins engager des poursuites et soumettre ces facteurs au tribunal pour qu'il en tienne compte au moment du prononcé de la sanction.

(...) »

164. Un mémorandum explicatif adressé aux procureurs en 1994 expliquait ce qui suit :

«4.14 Les procureurs doivent résister à la tentation de définir le critère en matière de preuve comme une « règle des 51% ». Le CPS a toujours déclaré que l'exercice de pesée des éléments de preuve (et de l'intérêt public) n'est pas une science exacte. Il serait donc trompeur de raisonner en termes de pourcentage – surtout au point de pourcentage près – car cela voudrait dire que nous pouvons attribuer à chacun des éléments de preuve un poids exact puis additionner ces poids en vue de prendre une décision relativement aux poursuites. Les procureurs doivent continuer à éviter les expressions qui donneraient l'impression que le processus décisionnel se prête à une définition chiffrée très précise. En revanche, il n'est pas déraisonnable de dire qu'un verdict de culpabilité est « plus probable que le verdict contraire. »

#### *4. Le contrôle juridictionnel des décisions d'engager ou non des poursuites*

165. Dans l'affaire *R v. Director of Public Prosecutions, ex parte Manning* ([2001] 1 QB 330), Lord Bingham of Cornhill, *Lord Chief Justice*, rendant l'arrêt de la *High Court*, a fait les observations suivantes :

« 23. Il ressort clairement de la jurisprudence qu'une décision du [DPP] de ne pas engager de poursuites est susceptible de contrôle juridictionnel (...) Il s'en dégage toutefois aussi que le pouvoir de contrôle est à exercer avec circonspection. Les raisons à cela sont évidentes. La décision initiale d'engager ou non des poursuites est confiée par le parlement au [DPP], chef d'un service des poursuites indépendant et professionnel qui doit répondre devant l'*Attorney General*, gardien de l'intérêt public, et à nul autre. Peu importe que dans la pratique la décision soit ordinairement prise par un membre de haut rang du CPS, comme dans l'affaire en cause, et non par le [DPP] en personne. Dans les cas limites, la décision peut être d'une difficulté extrême car si, dans les cas où il apparaît probable qu'un jury condamnerait l'accusé, celui-ci doit être dûment traduit en justice et jugé, dans les cas où il apparaît probable qu'un jury acquitterait l'accusé, il faut éviter à celui-ci le traumatisme inhérent à un procès pénal. Si, dans une affaire telle que l'espèce, le [DPP] décide provisoirement de ne pas engager de poursuites, cette décision pourra faire l'objet d'un contrôle du *senior Treasury counsel*, qui portera sur la question un jugement indépendant et professionnel. Le [DPP] et les membres du CPS (...) apporteront à leur tâche consistant à décider s'il y a lieu d'engager des poursuites une expérience et des compétences sans équivalent dans la plupart des tribunaux appelés à contrôler leurs décisions. Dans la plupart des cas, la décision dépendra non pas d'une analyse des principes juridiques pertinents mais de l'exercice d'un jugement éclairé quant aux chances qu'aurait une action pénale contre tel ou tel accusé de prospérer dans le cadre d'un procès pénal devant un jury (comme c'est le cas dans une affaire aussi grave que celle-ci). L'exercice de ce jugement suppose que l'on évalue le poids dont pèseront à l'issue du procès les éléments à charge et les éventuels moyens de défense. Il est

souvent impossible de critiquer un tel jugement comme étant erroné même si on ne l'approuve pas. Aussi les tribunaux ne peuvent-ils pas aisément conclure qu'une décision de classement sans suite est erronée en droit, seul motif pour lequel ils peuvent modifier pareille décision. En même temps, le seuil de contrôle ne doit pas être trop élevé : en effet, le contrôle juridictionnel étant le seul moyen pour un justiciable de chercher à obtenir réparation d'une décision de classement, si les critères étaient trop exigeants, les justiciables seraient privés de recours effectif. (...) »

### **C. Le critère de la présence d'éléments suffisants pour décider ou non de laisser un jury trancher une affaire (« le critère *Galbraith* »)**

166. Dans l'affaire *R v. Galbraith* ([1981] 1 WLR 1039), les juges ont dit que le tribunal ne pouvait pas mettre fin aux poursuites dès lors qu'il y avait « des éléments de preuve », même « ténus », par exemple du fait de la faiblesse ou du manque de précision intrinsèques de ces éléments ou parce qu'ils étaient contredits par d'autres. Ils ont estimé également que si la force ou la faiblesse du dossier dépendait de la fiabilité à accorder à un témoignage ou d'autres questions relevant de manière générale de l'examen du jury, et que « l'on pouvait, selon le point de vue, dire qu'il y avait des éléments sur la base desquels le jury pouvait légitimement conclure à la culpabilité de l'accusé », alors le juge devait laisser le jury trancher la question.

### **D. Les enquêtes judiciaires**

#### *1. La base légale*

167. Les enquêtes judiciaires sont régies par la loi de 1988 et le règlement de 1984 sur les *coroners* (*Coroners Act 1988, Coroners Rules 1984*). L'article 11 de la loi de 1988 dispose que, à l'issue d'une enquête judiciaire, le *coroner* ou le jury doit remplir et signer un récapitulatif du verdict (*inquisition*). En vertu de l'article 11 § 5, le récapitulatif du verdict doit préciser, pour autant que ces éléments aient été établis, l'identité de la victime, la manière dont elle a perdu la vie, ainsi que le moment et le lieu de son décès. Ni le *coroner* ni le jury ne doivent exprimer d'opinion sur aucune autre question (article 36 § 2-2) du règlement de 1984) et, en particulier, « [a]ucun verdict ne doit être formulé de telle manière qu'il paraisse trancher une question relative a) à la responsabilité pénale d'un individu désigné nommément, ou b) à la responsabilité civile » (article 42 du règlement de 1984).

168. L'article 16 § 7 de la loi de 1988 dispose :

« Lorsqu'un *coroner* reprend une enquête judiciaire qui avait été suspendue en vertu du paragraphe 1) ci-dessus :

a) la conclusion de l'enquête judiciaire en ce qui concerne la cause de la mort ne doit pas être en contradiction avec l'issue de la procédure pénale correspondante. »

## 2. *La jurisprudence pertinente*

169. Dans l'affaire *R(Middleton) v. West Somerset Coroner* ([2004] 2 AC 182), la Chambre des lords a examiné les implications de l'article 2 de la Convention pour l'interprétation de la loi et du règlement sur les *coroners*. Elle a dit que les enquêtes devaient permettre de parvenir à une conclusion tranchant les questions factuelles cruciales de chaque affaire et que, lorsqu'une enquête judiciaire aboutissait à un choix entre des verdicts « courts » (homicide illicite, verdict ouvert ou homicide licite) qui ne permettait pas de résoudre ces questions cruciales, cette enquête n'était pas conforme à l'article 2. En pareil cas, il pouvait donc être nécessaire, selon la haute juridiction, que le juge ou le jury rende un verdict narratif, afin de pouvoir dire non seulement quelle avait été la cause de la mort, mais aussi quelles en avaient été les circonstances.

170. Les principes régissant le refus d'un *coroner* de laisser à un jury la possibilité de rendre tel ou tel verdict court sont exposés dans plusieurs arrêts : *R v. HM Coroner for Exeter, ex parte Palmer* (non publié, 10 décembre 1997), *R v. Inner South London Coroner, ex parte Douglas-Williams* ([1999] 1 All ER), et *R(Bennett) v. HM Coroner for Inner South London* ([2007] EWCA Civ 617).

171. Dans l'affaire *Palmer*, la *Court of Appeal* a dit que le *coroner* ne devait pas laisser au jury la possibilité de rendre un verdict ne répondant pas au critère utilisé dans les procès pénaux pour trancher les demandes de non-lieu, c'est-à-dire un verdict qu'un jury convenablement instruit n'aurait pas pu rendre légitimement même si l'accusation tirait le meilleur parti possible du dossier, soit parce qu'il n'y avait pas d'éléments à l'appui de ce verdict soit parce que ces éléments étaient trop faibles, trop vagues ou trop contradictoires par rapport à d'autres éléments (critère *Galbraith*). Elle a ajouté que toutefois, si la force ou la faiblesse des éléments en faveur d'un verdict donné dépendait de la fiabilité à accorder à un témoignage, alors le jury devait avoir la possibilité de rendre ce verdict.

172. Dans l'affaire *Douglas-Williams* (précitée), la *Court of Appeal* a précisé l'étendue du pouvoir discrétionnaire du *coroner* de ne pas laisser au jury la possibilité de rendre un verdict que les éléments de preuve n'excluaient pourtant pas. Lord Woolf, *Master of the Rolls*, a dit ceci (p. 348) :

« S'il apparaît qu'il y a des circonstances qui, dans une situation donnée, font que, de l'avis du *coroner*, envisageant les choses de manière juste et raisonnable, il n'est pas dans l'intérêt de la justice de laisser au jury la possibilité de rendre tel ou tel verdict, alors le *coroner* n'est pas tenu de laisser ce verdict. Il n'est par exemple pas obligé de laisser tous les verdicts possibles simplement parce que, techniquement, il y a des éléments en faveur de chacun d'eux. Il suffit qu'il laisse les verdicts qui reflètent de manière réaliste la portée des éléments dans leur ensemble. Dans certaines

situations, laisser tous les verdicts possibles risquerait de ne faire que dérouter le jury et lui compliquer la tâche et, si telle est la conclusion du *coroner*, il ne peut pas lui être reproché de ne pas avoir laissé tel ou tel verdict. »

173. La *Court of Appeal* a apporté des précisions supplémentaires à cet égard dans l'affaire *R(Bennett)* (également précitée). Le *Lord Justice Waller*, rendant l'arrêt de cette juridiction, a dit qu'il y avait « une différence (certes mince) entre la situation du *coroner* qui décide du verdict à laisser au jury après avoir recueilli tous les éléments de preuve et celle du juge qui décide ou non de mettre fin à une procédure après les conclusions de l'accusation », c'est-à-dire du juge qui statue sur une demande de non-lieu. Il a ajouté au paragraphe 30 :

« (...) les *coroners* doivent décider des verdicts à laisser en partant du principe que c'est au jury d'apprécier les faits, mais ils peuvent refuser de laisser au jury tel ou tel verdict compte tenu du risque inhérent au fait de lui laisser la possibilité de rendre ce verdict sur la base des éléments du dossier, c'est-à-dire du risque que ce verdict soit arbitraire ou peu solide. »

174. Un jury ou un *coroner* ne peut rendre un verdict d'homicide illicite que s'il est convaincu au-delà de tout doute raisonnable qu'une ou plusieurs personnes ont tué la victime de manière illégale (voir, notamment, l'affaire *Bennett* précitée et l'affaire *R(Sharman) v. HM Coroner for Inner North London* ([2005] EWHC 857 (Admin)).

### III. LE DROIT COMPARÉ PERTINENT

#### A. Les États contractants

175. Il ressort des informations dont dispose la Cour que, mis à part le cas des poursuites privées, dans vingt-cinq États contractants au moins la décision de poursuivre est prise par un procureur. C'est le cas dans les pays suivants : Albanie, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Bulgarie, Estonie, Finlande, Géorgie, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Moldova, Monténégro, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Russie, Serbie, Suède, Suisse, Turquie et Ukraine. Dans douze autres États contractants, la décision d'engager des poursuites est d'abord prise par un procureur avant la saisine d'un juge et/ou d'un tribunal. Tel est le cas dans les pays suivants : Allemagne, Belgique, Chypre, Espagne, France, Lituanie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Luxembourg, Malte, Monaco, Slovaquie et Slovénie.

176. Il n'y a pas d'approche uniforme au sein des États contractants en ce qui concerne le critère employé pour juger de la présence d'éléments suffisants aux fins d'engager des poursuites, bien qu'un critère écrit existe à cet égard dans vingt-quatre États au moins. Il s'agit des pays suivants : Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Finlande, France, Irlande, Islande, Italie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Lettonie, Lituanie,

Luxembourg, Moldova, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Russie, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Suisse et Turquie.

177. Dans un groupe d'États, le critère porte sur le point de savoir si les éléments constitutifs de l'infraction sont réunis tandis que, dans l'autre, il repose sur les chances que le tribunal prononce une condamnation. Ces deux groupes ne sont toutefois pas étanches car il n'est pas possible de savoir comment les procureurs et les juges appliquent en pratique ces critères. Par exemple, un procureur utilisant le critère relatif aux éléments constitutifs de l'infraction peut aussi se demander si la force ou la qualité des preuves sont suffisantes pour conduire à une condamnation.

178. Outre l'État défendeur, quatre États au moins appartiennent au second groupe : l'Autriche, l'Islande, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et le Portugal. En Autriche, on évalue « la probabilité d'une condamnation » ; en Islande, il s'agit de déterminer si les éléments de preuve sont « suffisants ou probablement suffisants pour parvenir à une condamnation » ; dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », on vérifie s'il y a « suffisamment d'éléments de preuve pour permettre [au procureur] d'escompter une condamnation » ; au Portugal, enfin, on recherche s'il y a « une possibilité raisonnable qu'une peine soit infligée à l'issue du procès ».

179. Dans certains États, une fois qu'il est satisfait au critère en question, le procureur doit mener les poursuites. En Italie, par exemple, la décision de poursuivre est prise si les doutes qui existent quant à la force probante des éléments de preuve peuvent être compensés par de nouvelles preuves qui seraient présentées au procès. En Allemagne, le principe des poursuites obligatoires veut que « le CPS soit obligé d'agir relativement à toutes les infractions pénales passibles de poursuites sous réserve qu'il y ait suffisamment d'indications factuelles ».

180. Dans d'autres États, le critère utilisé permet au procureur de se saisir de l'affaire mais ne l'oblige pas à engager des poursuites. En Irlande, par exemple, la pratique définie dans les directives à l'usage des procureurs est la suivante : « dans chaque affaire, le procureur commence par se demander si les éléments de preuve sont suffisamment solides pour justifier l'ouverture de poursuites. Si la réponse est non, alors il n'y aura pas de poursuites. Si la réponse est oui, le procureur doit encore se demander si l'ouverture de poursuites servirait l'intérêt public ou si, au contraire, il y a un intérêt public à ne pas poursuivre ». À Chypre, même lorsqu'il existe suffisamment d'éléments de preuve pour engager des poursuites, il n'y a aucune obligation à cela.

181. La décision de ne pas engager de poursuites est susceptible d'une forme de contrôle juridictionnel ou d'un recours auprès d'un tribunal dans dix-huit États contractants au moins, à savoir l'Albanie, l'Arménie, l'Autriche, l'Azerbaïdjan, la Belgique, l'Espagne, la France (quoique dans des cas limités), l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, Malte, Monaco, la

Pologne, le Portugal, la Russie, la Suisse, la Turquie et l'Ukraine. Dans sept États contractants au moins, la décision du procureur peut normalement être contestée devant un supérieur hiérarchique du procureur au sein du parquet, la décision finale étant susceptible de contrôle juridictionnel. Il s'agit de l'Allemagne, la Bulgarie, l'Estonie, la Lituanie, la Moldova, la Roumanie et la Slovaquie. Enfin, dans douze États contractants au moins, il n'est pas possible de procéder au contrôle juridictionnel d'une décision de ne pas lancer de poursuites, bien que dans certains cas pareille décision puisse être attaquée devant un supérieur hiérarchique au sein du parquet. Les États qui n'autorisent pas un tel contrôle sont les suivants : Chypre, la Finlande, la Géorgie, la Hongrie, l'Islande, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », la Lettonie, le Monténégro, la République tchèque, la Serbie, la Slovénie et la Suède.

### **B. Les pays de *common law***

182. En Australie, les décisions relatives aux poursuites sont prises par le cabinet du directeur du service des poursuites (*Office of the Director of Public Prosecutions*), qui applique la politique australienne en matière de poursuites. Le premier critère de cette politique est celui du caractère suffisant des éléments de preuve (*evidential sufficiency*), lequel est rempli lorsqu'il existe suffisamment de preuves pour justifier l'ouverture ou la continuation des poursuites, c'est-à-dire lorsque les éléments de preuve de la commission par l'accusé d'une infraction pénale prévue par la loi sont recevables, substantiels et fiables. L'existence d'un simple commencement de preuve ne suffit pas pour justifier des poursuites. S'il y a commencement de preuve, il faut ensuite rechercher quelles sont les chances d'obtenir une condamnation. Les poursuites ne doivent pas continuer s'il n'y a pas de perspective raisonnable que celles-ci débouchent sur une condamnation.

183. En Nouvelle-Zélande, le *Solicitor-General* a publié des directives en matière de poursuites largement inspirées de la politique définie par l'Australie en la matière, du code du CPS à l'intention des procureurs de la Couronne britannique et des directives élaborées par le service des poursuites d'Irlande du Nord et le directeur des poursuites de la République d'Irlande. Le critère utilisé comporte un aspect relatif aux éléments de preuve et un autre relatif à l'intérêt public. Il est satisfait au critère lorsque « les éléments de preuve pouvant être soumis au tribunal sont suffisants pour fournir une perspective raisonnable de condamnation ».

184. Au Canada, le guide du service des poursuites pénales du Canada établit la norme à suivre pour les décisions de poursuivre. Le premier critère a trait aux preuves : il exige que le procureur de la Couronne évalue objectivement l'ensemble des preuves susceptibles d'être disponibles au procès, y compris tout élément crédible pouvant être à l'avantage de l'accusé, pour déterminer s'il y a une perspective raisonnable de

condamnation. Pour cela, il faut qu'il y ait plus qu'un commencement de preuve, mais sans aller jusqu'à exiger une probabilité de condamnation (c'est-à-dire qu'une condamnation soit plus probable qu'une absence de condamnation).

185. Enfin, aux États-Unis, la norme est celle de la « cause probable » (*probable cause*) d'ouverture de poursuites, c'est-à-dire la présence de motifs raisonnables et objectifs de croire à la culpabilité.

## EN DROIT

### I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 2 DE LA CONVENTION

186. La requérante dénonce la décision de ne pas engager de poursuites individuelles à raison de la mort de son cousin. Elle y voit une violation du volet procédural de l'article 2 de la Convention.

187. L'article 2 est ainsi libellé :

« 1. Le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi. La mort ne peut être infligée à quiconque intentionnellement, sauf en exécution d'une sentence capitale prononcée par un tribunal au cas où le délit est puni de cette peine par la loi.

2. La mort n'est pas considérée comme infligée en violation de cet article dans les cas où elle résulterait d'un recours à la force rendu absolument nécessaire :

- a) pour assurer la défense de toute personne contre la violence illégale ;
- b) pour effectuer une arrestation régulière ou pour empêcher l'évasion d'une personne régulièrement détenue ;
- c) pour réprimer, conformément à la loi, une émeute ou une insurrection. »

188. Le Gouvernement récuse la thèse de la requérante.

#### A. Sur la recevabilité

189. Constatant que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 a) de la Convention et qu'il n'est pas irrecevable pour d'autres motifs, la Cour le déclare recevable.

## B. Sur le fond

### 1. Thèses des parties

#### a) La requérante

190. La requérante ne soutient pas que les circonstances dans lesquelles son cousin a été tué par des agents de l'État emportent violation de l'article 2 sous son volet matériel. Elle n'allègue donc pas que ces agents aient fait un usage irrégulier de leurs armes ni que la conduite et la planification de l'opération Theseus 2 aient emporté violation de l'article 2. Ses griefs relèvent uniquement du volet procédural de cette disposition, et ils portent seulement sur le fait qu'aucun policier n'ait été poursuivi à titre individuel après la mort de Jean Charles de Menezes.

191. La requérante avance plus précisément les arguments suivants :

a) l'enquête menée sur la mort de son cousin ne répondrait pas aux exigences de l'article 2 de la Convention, les autorités n'ayant pas pu examiner le caractère raisonnable ou déraisonnable de la conviction de Charlie 2 et Charlie 12 selon laquelle le recours à la force était nécessaire ; et

b) le système de poursuites en vigueur en Angleterre et au pays de Galles ferait obstacle à ce que les responsables de la fusillade soient tenus de rendre des comptes, de sorte que l'exigence procédurale découlant de l'article 2 de la Convention n'aurait pas été respectée.

#### i. L'enquête

192. La requérante soutient que le critère appliqué en droit interne pour déterminer si l'auteur d'un homicide se trouvait en situation de légitime défense n'est pas assez rigoureux pour répondre aux exigences de l'article 2 de la Convention. Selon elle, en Angleterre et au pays de Galles, un agent qui a fait usage de la force meurtrière pour se défendre peut invoquer la légitime défense s'il croyait honnêtement quoiqu'à tort qu'il était sous le coup d'une menace imminente, et ce même si cette conviction était totalement déraisonnable. Elle pense en revanche que, en vertu du critère appliqué par la Cour, la conviction doit reposer sur de « bonnes raisons » pour être considérée comme honnête. Partant, en cas de conviction honnête mais erronée, l'usage de la force ne pourrait se justifier au regard de la Convention que si l'individu avait de bonnes raisons de croire que cette force était nécessaire compte tenu de ce qu'il voyait et de ce qu'il savait au moment où il l'a employée.

193. De l'avis de la requérante, les autorités d'enquête appliquant un critère plus clément que celui exigé par la Cour, elles n'ont pas pu vérifier si l'usage que Charlie 2 et Charlie 12 avaient fait de la force se justifiait ou non, dans les circonstances de la cause, aux fins de l'article 2 de la Convention. En d'autres termes, la possibilité pour les autorités internes de

soumettre les actes des agents de l'État à un contrôle scrupuleux aurait été restreinte, ce qui aurait empêché l'enquête publique de conduire les auteurs de la fusillade à répondre de leurs actes au cours d'un procès pour violation de l'article 2. La requérante s'appuie notamment à cet égard sur l'arrêt *Vasil Sashov Petrov c. Bulgarie* (n° 63106/00, § 52, 10 juin 2010).

194. La requérante soutient que, eu égard aux circonstances particulières de l'espèce, les autorités ne pouvaient pas examiner le caractère raisonnable ou non de la conviction erronée de Charlie 2 et Charlie 12 selon laquelle M. de Menezes représentait une menace, et elles n'étaient pas non plus tenues de vérifier si ces policiers avaient procédé à une appréciation soigneuse des circonstances et évalué le niveau de menace que constituait la présence de M. de Menezes dans le métro.

*ii. Les décisions relatives à l'ouverture de poursuites*

195. La requérante ne soutient pas que tous les cas de décès causé par un agent de l'État sans exception doivent donner lieu à l'ouverture de poursuites, mais elle considère que des poursuites devraient être engagées dès lors que l'on se trouve en présence d'éléments de preuve suffisants. Elle plaide qu'il y avait en l'espèce des éléments suffisants pour justifier l'ouverture de poursuites à l'encontre de plusieurs des policiers ayant participé à l'opération Theseus 2, mais que le système de poursuites en vigueur en Angleterre et au pays de Galles présente des défauts faisant obstacle à ce que les personnes responsables de la mort de son cousin aient à répondre de leurs actes.

196. La requérante n'affirme pas que les procureurs d'Angleterre et du pays de Galles ne sont pas suffisamment indépendants aux fins de l'article 2 de la Convention. Toutefois, invoquant l'arrêt *Maksimov c. Russie* (n° 43233/02, 18 mars 2010), elle critique le fait que le procureur prend normalement ses décisions sans entendre les témoins. Elle soutient que, dans les affaires comme celle-ci, où l'honnêteté et la crédibilité sont selon elle déterminantes, il est crucial que le procureur soit en mesure d'apprécier le comportement de témoins lorsqu'ils déposent oralement.

197. La requérante admet que les États sont fondés à appliquer un critère relatif à la présence d'éléments de preuve suffisants pour engager des poursuites, mais elle estime que le seuil en vigueur en la matière en Angleterre et au pays de Galles est trop élevé. Elle reconnaît que d'autres États, en particulier des États de *common law*, appliquent aussi un critère de « perspective réaliste de condamnation », mais elle plaide qu'en Angleterre et au pays de Galles, ce critère est interprété comme signifiant qu'il faut qu'il soit plus probable que l'accusé soit déclaré coupable que non coupable, c'est-à-dire que la probabilité d'une condamnation soit supérieure à 50 %. Elle pense qu'il faudrait utiliser le même seuil que celui appliqué par le juge pour décider de laisser ou non un jury examiner une affaire (le critère *Galbraith*), ce qui, à son avis, veut dire que les poursuites devraient

être engagées dès lors qu'il y a « des éléments de preuve », même « ténus », sur la base desquels le jury puisse légitimement conclure à la culpabilité de l'accusé.

198. La requérante admet que ce critère est le même que celui qu'applique le *coroner* lorsqu'il décide quels verdicts courts il laisse au jury, mais elle argue que le CPS est totalement indépendant du *coroner* et n'est pas lié par la décision de celui-ci. Elle estime qu'on ne peut donc pas dire qu'un procureur appliquant le même critère que le *coroner* serait parvenu à la même conclusion que lui. En tout état de cause, elle souligne qu'elle a sollicité l'autorisation de soumettre à un contrôle juridictionnel la décision du *coroner* mais que lorsque la Cour administrative a examiné sa demande, le jury avait déjà été instruit des verdicts possibles.

199. Eu égard au caractère absolu de l'article 2, la requérante rejette totalement l'idée qu'il puisse y avoir une marge d'appréciation dans la fixation du critère relatif à la présence d'éléments de preuve suffisants. Elle estime en outre que, même à supposer qu'il y en ait une, le critère actuel, qui est selon elle nettement plus exigeant que le critère *Galbraith*, rend le seuil d'ouverture des poursuites trop élevé pour être compatible avec l'article 2 de la Convention. Elle avance notamment qu'il ne permet pas de préserver la confiance du public, de garantir le respect de l'état de droit et d'éviter toute apparence de complicité ou de tolérance relativement à des actes illégaux. De plus, le procureur pourrait empêcher une affaire de parvenir au stade du procès quand bien même il y aurait dans le dossier des éléments suffisants pour qu'un jury conclue légitimement à la culpabilité de l'accusé, de sorte qu'il y aurait un risque que les atteintes à la vie demeurent impunies.

200. La requérante soutient plus particulièrement qu'il y a de grandes chances que des atteintes à la vie soient demeurées impunies en l'espèce car si le critère appliqué avait été moins exigeant, il y aurait eu des éléments de preuve suffisants pour poursuivre plusieurs agents, à savoir Charlie 2 et Charlie 12 pour meurtre, ainsi que les commandants McDowall et Dick, les agents Trojan 84 et Trojan 80, le DCI C et « James » pour homicide par négligence grave. Selon la requérante, le fait que le jury de l'enquête judiciaire ait rendu un verdict ouvert après avoir entendu les témoins indique qu'il n'était pas convaincu que Charlie 2 et Charlie 12 croyaient honnêtement, lorsqu'ils ont tiré, que M. de Menezes représentait une menace mortelle imminente.

201. Invoquant l'arrêt *Enoukidze et Guirgvliani c. Géorgie* (n° 25091/07, § 274, 26 avril 2011), la requérante argue qu'il est fondamental de préserver la confiance du public en faisant en sorte que chacun ait à répondre de ses actes, en particulier en cas d'homicide commis par un policier, et que cette confiance se trouverait sapée si le public avait l'impression que les autorités ne poursuivent pas des agents de l'État soupçonnés d'avoir commis des actes contraires à l'article 2 de la Convention. En conséquence, il serait

admissible selon elle d'appliquer pour l'ouverture des poursuites, en cas de violation grave par des agents de l'État de droits protégés par la Convention, un seuil plus bas que celui utilisé pour d'autres infractions.

202. La requérante ajoute que le niveau du contrôle opéré par les juridictions internes relativement à une décision de ne pas engager de poursuites est incompatible avec l'article 2 de la Convention : en vertu de la jurisprudence *Manning*, même si un tribunal examinant une demande de contrôle juridictionnel conclut que les poursuites sont susceptibles de déboucher sur une condamnation, il ne serait tenu d'ordonner l'ouverture de poursuites qu'en cas d'erreur de droit. Pareille approche ne serait pas compatible avec l'article 2 de la Convention.

203. À titre subsidiaire, la requérante argue qu'à supposer même que des poursuites individuelles n'aient pas été requises en l'espèce, celles engagées contre la préfecture n'ont pas constitué une reconnaissance satisfaisante de la responsabilité de l'État. Pour la requérante, en effet, l'infraction à la loi de 1974 est établie non pas en cas de danger réel mais en cas de possibilité de danger, ce qui signifie selon elle que, comme il était inutile d'apporter la preuve d'un préjudice réel pour établir l'infraction, le juge national n'avait pas à déterminer si la mort de M. de Menezes avait effectivement été causée par une éventuelle faute professionnelle. En conséquence, malgré les critiques sévères formulées par l'IPCC dans son rapport et en dépit du verdict rendu par le jury de l'enquête judiciaire, aucun individu ni aucune administration n'aurait eu à répondre de la mort de M. de Menezes.

204. La requérante admet qu'elle aurait pu engager des poursuites privées, mais elle estime que cela n'aurait pas permis d'apporter une réponse aux griefs qu'elle tire de la Convention : selon elle, il ressort clairement de la jurisprudence de la Cour que c'est à l'État qu'incombe la responsabilité de veiller au respect de l'article 2.

205. La requérante ajoute qu'une procédure disciplinaire n'aurait pas, en elle-même, été conforme aux exigences de l'article 2 de la Convention, pareille procédure étant essentiellement de nature administrative et destinée à avoir des incidences sur les conditions d'emploi futures. En cas de violations graves de la Convention, il serait nécessaire de recourir au droit pénal pour obtenir une protection effective car les sanctions pénales seraient plus sévères que les sanctions administratives et les mesures pénales plus dissuasives que les mesures disciplinaires. Dans une affaire telle que celle-ci, il y aurait une telle disproportion entre la gravité de l'acte et les sanctions disponibles dans le cadre d'une procédure disciplinaire qu'une telle procédure n'aurait pas permis de satisfaire à l'obligation procédurale découlant de l'article 2 de la Convention.

206. La requérante soutient plus particulièrement que les procédures disciplinaires dirigées contre des policiers au Royaume-Uni manquent souvent trop d'indépendance pour être conformes au volet procédural de l'article 2 car, d'une part, ce serait généralement le commissaire placé

au-dessus de l'agent concerné qui prendrait toutes les mesures importantes au cours de l'enquête et, d'autre part, les personnes menant la procédure pourraient aussi appartenir au même service que l'agent. De plus, ces procédures ne seraient pas publiques et, au moment de la mort de M. de Menezes, les policiers auraient eu la possibilité de s'y soustraire en démissionnant.

**b) Le Gouvernement**

*i. L'enquête*

207. Le Gouvernement argue que la manière dont est formulé le droit de la légitime défense en Angleterre et au pays de Galles ménage un bon équilibre entre la possibilité de recourir à la force pour empêcher que ne soient commis des actes meurtriers contre la population, d'une part, et la protection de tout individu susceptible d'être exposé à un danger de mort réel et imminent en raison de mesures opérationnelles, d'autre part. Le droit interne reconnaît ainsi qu'il n'appartient pas à un juge réfléchissant à tête reposée de substituer sa propre appréciation à celle d'un policier appelé à agir dans le feu de l'action.

208. Le Gouvernement soutient en particulier que la conformité au critère d'« absolue nécessité » prévu à l'article 2 § 2 de la Convention doit s'apprécier du point de vue de la personne recourant à la force meurtrière en état de légitime défense sans qu'il faille que la conviction de cette personne soit raisonnable par rapport aux faits objectivement établis ; en d'autres termes, la responsabilité pénale de la personne ayant causé la mort ne devrait être engagée que lorsque cette personne avait conscience que, eu égard aux circonstances, il n'était pas absolument nécessaire qu'elle se conduise comme elle l'a fait. Cette analyse serait confirmée par la jurisprudence de la Cour, d'où il ressortirait que l'usage de la force peut se justifier lorsqu'il se fonde sur une conviction honnête considérée, pour de bonnes raisons, comme valable à l'époque des événements (*McCann et autres*, précité, § 200, *Andronicou et Constantinou c. Chypre*, 9 octobre 1997, § 192, *Recueil des arrêts et décisions 1997-VI*, et *Giuliani et Gaggio c. Italie* [GC], n° 23458/02, § 178, CEDH 2011-II (extraits)). Il ne serait pas nécessaire de démontrer que la conviction honnête était raisonnable par rapport aux faits objectivement établis, mais le caractère objectivement raisonnable de cette conviction serait néanmoins pertinent pour déterminer si elle était ou non réellement sincère. Le Gouvernement explique à cet égard qu'un individu peut honnêtement croire telle ou telle chose pour de bonnes raisons, même si, objectivement, un autre individu pourrait considérer cette conviction comme irrationnelle ou basée sur une prémisse erronée ou une perception fautive.

209. Enfin, le Gouvernement plaide que la modification du droit souhaitée par la requérante risquerait d'avoir des effets contre-productifs de grande ampleur. Il estime en particulier que si les policiers étaient exposés à des poursuites même lorsqu'ils ont fait un usage de la force légitime au regard de ce qui était au moment des faits leur conviction honnête, ils risqueraient d'hésiter à accomplir des missions essentielles lorsqu'il leur faudrait agir dans le feu de l'action pour parer une menace à la vie. Cela pourrait donc nuire profondément, selon lui, à leur aptitude à protéger leur propre vie et celle d'autrui.

*ii. Les décisions relatives à l'ouverture de poursuites*

210. Le Gouvernement argue que, l'obligation d'enquête étant une obligation de moyens et non de résultat, l'article 2 ne commande d'engager des poursuites que lorsque les conclusions de l'enquête le justifient. On ne pourrait donc juger du caractère effectif de l'enquête en se fondant seulement sur le point de savoir si elle a ou non abouti à l'ouverture d'une procédure pénale ou d'une procédure disciplinaire contre tel ou tel individu. Une enquête effective, menée dans un cadre pénal approprié, pourrait aboutir à la conclusion qu'il n'y a pas lieu d'engager de poursuites.

211. Dans ces conditions, l'absence de poursuites individuelles contre tel ou tel policier ne constituerait pas en soi un motif de grief : la question cruciale serait en réalité celle de savoir pourquoi il n'y a pas eu de poursuites individuelles. En l'espèce, la raison en serait qu'aucune des autorités indépendantes qui ont examiné l'affaire n'a conclu qu'il y avait suffisamment d'éléments de preuve pour justifier l'ouverture de poursuites pour meurtre ou homicide involontaire. Toutes les mesures nécessaires au respect de l'obligation découlant de l'article 2 aurait été prises et, en pareil cas, il n'appartiendrait pas à la Cour de substituer sa propre appréciation des faits à celle des autorités et juridictions internes (*Klaas c. Allemagne*, 22 septembre 1993, § 29, série A n° 269).

212. En ce qui concerne les décisions adoptées relativement aux poursuites en Angleterre et au pays de Galles, le Gouvernement explique que le CPS est un service de poursuites indépendant. Selon lui, même si cette fonction est assumée dans certains autres ordres juridiques par des magistrats, la Convention n'impose pas un tel modèle : l'article 2 commanderait seulement, tout au contraire, que les décisions relatives aux poursuites soient prises de manière indépendante sur la base d'un examen approfondi des éléments de preuve. De plus, la requérante aurait tort d'affirmer que le CPS a pris sa décision sans disposer des informations qu'apporte l'audition des témoins. Le CPS aurait adopté sa décision au vu de l'ensemble des éléments recueillis par l'IPCC au cours de son enquête, y compris les dépositions des témoins, et il aurait réexaminé sa décision après l'enquête judiciaire, au cours de laquelle tous les principaux témoins auraient été entendus.

213. Le Gouvernement ajoute que le critère actuel relatif à la présence d'éléments suffisants n'impose pas aux procureurs d'être convaincus qu'il y a au moins 50 % de chances que l'accusé soit déclaré coupable. Le mémorandum explicatif émis à l'intention des procureurs en 1994 préciserait clairement que, même s'il n'est pas déraisonnable de dire qu'un verdict de culpabilité est « plus probable que le verdict contraire », les procureurs doivent « résister à la tentation de définir le critère en matière de preuve comme une « règle des 51 % » » (paragraphe 164 ci-dessus). La raison à cela serait qu'il est impossible de mesurer avec une précision arithmétique la probabilité ou les chances qu'une affaire pénale donnée aboutisse à tel ou tel résultat, car trop de variables, de complexité et d'incertitude seraient en jeu dans ce domaine pour que l'on puisse se livrer à un calcul précis.

214. Le bon critère serait celui de savoir s'il existe, pour chaque suspect et pour chacune des charges, une « perspective réaliste de condamnation », c'est-à-dire si un tribunal raisonnable et impartial, convenablement instruit et agissant conformément au droit, serait plus susceptible de déclarer l'accusé coupable que non coupable des charges dirigées contre celui-ci. Le CPS appliquerait donc une approche fondée sur la solidité du dossier (*merits based approach*), dans le cadre de laquelle le procureur se demanderait essentiellement, après avoir soupesé les probabilités, si les éléments de preuve sont suffisants pour justifier une condamnation compte tenu des arguments de la défense dont il a connaissance. Pour parvenir à sa décision, le procureur devrait procéder à un examen approfondi et consciencieux de l'affaire, et il ne déciderait de ne pas engager de poursuites que s'il considère que, tout bien pesé, les éléments de preuves sont insuffisants pour justifier une condamnation.

215. Le critère *Galbraith* fixerait en revanche un seuil très bas, qui serait franchi dès lors qu'il y aurait « des éléments de preuve », même « ténus », par exemple du fait de la faiblesse ou du manque de précision intrinsèques de ces éléments ou parce qu'ils seraient contredits par d'autres. De l'avis du Gouvernement, si les procureurs devaient appliquer ce critère, il leur faudrait engager des poursuites même en l'absence de perspective réaliste de condamnation ou même lorsqu'ils considèrent que l'accusation n'a pas un dossier solide.

216. Le Gouvernement souligne qu'en tout état de cause, même si le critère appliqué pour déterminer la présence d'éléments suffisants avait été le critère *Galbraith*, cela n'aurait pas nécessairement abouti à l'ouverture de poursuites contre l'un ou l'autre des policiers à titre individuel. Le critère *Galbraith* serait aussi celui utilisé par les *coroners* lorsqu'ils choisissent les verdicts à laisser au jury dans les enquêtes judiciaires. De plus, les éléments permettant de laisser au jury, à l'issue de l'enquête judiciaire, la possibilité de prononcer un verdict d'homicide illicite seraient exactement les mêmes que les éléments constitutifs des infractions que le CPS doit examiner pour

décider d'engager ou non des poursuites pénales. Or, en l'espèce, après avoir entendu tous les témoins pertinents dans le cadre de contre-interrogatoires poussés, le *coroner* aurait pesé les éléments de preuve à l'aune du critère *Galbraith* et conclu qu'ils n'y satisfaisaient pas.

217. Le Gouvernement ajoute qu'en Angleterre et au pays de Galles, le critère de la présence d'éléments suffisants a déjà fait l'objet de maints examens extrêmement attentifs dans le cadre de consultations publiques et de débats politiques. Le code aurait fait en 2003, 2010 et 2012 l'objet de réexamens approfondis au cours desquels ni l'EHRC ni aucune organisation de défense des droits de l'homme œuvrant dans le domaine du droit pénal n'auraient émis la moindre critique de fond à l'égard de ce critère. Lors du réexamen de 2003, l'*Attorney General* aurait expressément examiné le point de savoir s'il fallait appliquer un seuil plus bas en cas de décès survenu pendant une privation de liberté, mais cette approche n'aurait recueilli quasiment aucun soutien car on aurait estimé aussi injuste qu'incohérent de soumettre les accusés potentiels dans ce type d'affaires au poids d'une procédure pénale en l'absence de perspective réaliste de condamnation. Pour préserver la confiance du public, il faudrait poursuivre lorsque les éléments du dossier le justifient, et ne pas poursuivre lorsqu'ils ne le justifient pas.

218. Le Gouvernement estime donc que, le critère de la présence d'éléments suffisants ayant fait l'objet d'un examen soigneux et extrêmement attentif, l'État défendeur devrait jouir d'une marge d'appréciation importante pour fixer les seuils à appliquer en matière de preuve s'agissant de l'ouverture et de la poursuite des procédures pénales dans toutes les affaires.

219. Le Gouvernement ajoute que pareille marge d'appréciation a d'autant plus d'importance que le jury occupe une place prééminente dans le système de justice pénale du Royaume-Uni. Il explique qu'une fois les poursuites engagées, le juge ne peut plus retirer l'affaire au jury dès lors qu'il satisfait au critère *Galbraith*, c'est-à-dire qu'il existe des éléments, aussi ténus soient-ils, sur la base desquels le jury pourrait légitimement conclure à la culpabilité de l'accusé. Le juge du fond n'aurait donc pas de moyen de filtrer les affaires afin d'écarter celles où il n'y a pas matière à maintenir les poursuites, raison pour laquelle il serait nécessaire d'appliquer un seuil élevé d'ouverture de poursuites reposant sur la présence d'éléments suffisants, afin de ne pas imposer à des personnes le coût émotionnel et financier d'un procès pour la simple raison qu'il ne serait pas impossible qu'elles soient déclarées coupables. En d'autres termes, il serait particulièrement important d'éliminer à un stade précoce les affaires reposant sur un dossier d'accusation fragile, car celles qui parviennent au stade du procès seraient généralement menées jusqu'à leur terme.

220. Le Gouvernement argue en outre que des protections procédurales importantes ont été intégrées aux pratiques du CPS dans les cas de décès causés par la police ou survenus en détention : le procureur devrait écrire à la famille de la victime pour expliquer les décisions qu'il prend, le CPS devrait proposer à la famille de rencontrer le procureur pour qu'il lui explique sa décision, toutes les décisions relatives aux charges retenues ou non devraient être contrôlées par le DPP en personne, et, en cas de décision de classer l'affaire, il serait obligatoire de recueillir l'avis d'un juriste indépendant confirmé lorsqu'il n'est pas absolument évident qu'il n'y a pas lieu de poursuivre. De plus, depuis juin 2013, la victime aurait le droit de solliciter le réexamen de la décision relative aux poursuites prise par le CPS, d'abord dans le cadre d'un contrôle réalisé par le CPS local ayant pris la décision, puis dans le cadre d'un contrôle indépendant opéré soit par le service des recours et réexamens (*Appeals et Review Unit*) du CPS soit par le procureur de la Couronne en chef (*Chief Crown Prosecutor*) compétent.

221. Le Gouvernement admet qu'en pratique il est rare que des agents de l'État soient poursuivis pour avoir causé un décès, mais il n'y voit pas une source de préoccupation. Selon lui, les accidents mortels causés par des policiers armés n'appellent pas normalement l'ouverture de poursuites contre les policiers concernés. En Angleterre et au pays de Galles, l'usage des armes à feu serait rigoureusement encadré : en particulier, les agents armés feraient l'objet d'une sélection poussée, seraient soumis à une formation et à un encadrement exigeants et seraient étroitement contrôlés, toutes mesures visant à garantir qu'ils ne fassent usage de leur arme que lorsque cela est absolument nécessaire. Les statistiques démontreraient d'ailleurs que tel est le cas. Ainsi, de 2003-2004 à 2012-2013, l'usage des armes à feu aurait été autorisé dans le cadre d'opérations de police entre 10 996 fois par an (en 2012-2013) et 19 595 fois par an (en 2007-2008). Sur la même période, le nombre d'incidents où des policiers ont effectivement fait feu aurait en revanche été de trois par an (en 2006-2007 et en 2012-2013) et de neuf par an (en 2005-2006).

222. Le Gouvernement ajoute que le contrôle juridictionnel n'est pas censé offrir un recours concernant le fond de la décision relative aux poursuites. À cet égard, la principale protection résiderait non dans le contrôle opéré par les juges mais dans l'exigence que la décision initiale soit prise par un procureur indépendant et qualifié qui exerce un jugement impartial fondé sur des règles publiques et transparentes, sous le contrôle du DPP. En cas de demande de contrôle juridictionnel, la Cour administrative conserverait le pouvoir d'intervenir lorsqu'une décision de ne pas engager de poursuites repose sur une erreur de droit ou qu'elle est irrationnelle ou présente un vice de procédure.

223. Enfin, le Gouvernement soutient qu'il y a une réelle tension entre le paradigme dans lequel la culpabilité pénale découle de la responsabilité individuelle et la reconnaissance croissante du préjudice potentiel inhérent à

une activité complexe ou menée à grande échelle où aucun individu précis n'est entièrement responsable des erreurs qui ont été commises. Les cas tels que l'affaire *McCann et autres* (précitée) montreraient qu'il est parfois simpliste d'imputer une violation de l'article 2 aux individus qui ont directement causé la mort, en particulier dans une affaire telle que la présente espèce, où la mort a résulté de défaillances du système dans son ensemble. Le Gouvernement estime que, en pareil cas, faire reposer la responsabilité sur les individus qui se trouvent être le dernier maillon de la chaîne serait incorrect et injuste et, de surcroît, potentiellement dangereux, en ce que cela détournerait l'attention des véritables problèmes systémiques, au risque qu'il n'y soit pas remédié et que d'autres atteintes à la vie se produisent par la suite. Il considère en revanche que l'ouverture de poursuites à l'encontre de la préfecture a permis d'examiner les questions liées à la planification et à la mise en œuvre de l'opération directement dans le cadre d'un procès pénal.

**c) Le tiers intervenant**

*i. L'enquête*

224. L'EHRC soutient dans sa tierce intervention que les dispositions du droit pénal en vigueur en Angleterre et au pays de Galles ne permettent pas que les responsables du décès de personnes placées sous la responsabilité de l'État répondent de leurs actes. Elle estime en particulier que la définition de la légitime défense en droit anglais est extrêmement large, partiellement subjective et incompatible avec l'article 2 de la Convention. La jurisprudence claire et constante de la Cour serait qu'une « conviction honnête » doit reposer sur « de bonnes raisons ». Ainsi, permettre à des agents de l'État d'échapper à toute sanction pénale sur le seul fondement d'une conviction honnête mais objectivement injustifiable serait, de l'avis de l'EHRC, incompatible avec les exigences strictes de l'article 2 de la Convention. Il faudrait donc, selon cette organisation, que l'usage de la force soit objectivement justifiable, c'est-à-dire que les membres des forces de l'ordre soient tenus de faire des efforts raisonnables pour vérifier quels sont véritablement les faits avant de recourir à la force meurtrière.

*ii. Les décisions relatives à l'ouverture de poursuites*

225. L'EHRC ajoute que les dispositions du droit pénal en Angleterre et au pays de Galles sont inadéquates car le critère de la présence d'éléments suffisants pose un seuil d'ouverture de poursuites trop élevé. Selon elle, s'il est vrai que l'État ne devrait pas être obligé d'engager des poursuites pénales dans les cas perdus d'avance, il est arbitraire de fixer un seuil d'ouverture de poursuites à un niveau aussi élevé qu'à l'heure actuelle, et il ne peut y avoir aucune objection de principe à un abaissement de ce seuil. Comme la requérante, l'EHRC estime que le critère *Galbraith* constituerait

un critère d'ouverture de poursuites plus approprié que celui de la présence d'éléments suffisants.

226. L'EHRC estime qu'aligner le critère d'ouverture de poursuites sur celui appliqué pour laisser un jury examiner une affaire n'impliquerait pas que des poursuites soient engagées dans tous les cas de violation potentielle de l'article 2 quelle que soit la fragilité des éléments à charge : selon elle, les affaires perdues d'avance ou juridiquement non fondées ne répondraient pas à ce critère. En revanche, on ne peut à son avis pas sérieusement dire qu'une affaire dont on estime qu'elle a 49 % de chances d'aboutir à une condamnation est une affaire où la perspective de condamnation est faible. On ne pourrait pas affirmer à propos d'un système de justice pénale dont le fonctionnement exclut les procès lorsqu'il existe des éléments sur la base desquels un jury convenablement instruit pourrait légitimement conclure à la culpabilité qu'il satisfait pleinement à l'exigence découlant de l'article 2 selon laquelle les responsables d'un décès doivent répondre de leurs actes.

227. L'EHRC considère par ailleurs qu'abaisser le seuil de présence d'éléments suffisants dans les affaires d'homicide relevant de l'article 2 commis par des agents de l'État n'entraînerait pas de préjudice irréparable. Elle explique qu'une fois que l'accusation a présenté ses conclusions, l'affaire est toujours soigneusement examinée, et le juge est tenu de la clore s'il a été démontré qu'il n'y a pas lieu de poursuivre, c'est-à-dire dans tous les cas où il est possible de dire qu'un jury convenablement instruit ne pourrait pas légitimement conclure à la culpabilité. Selon l'EHRC, si le seuil de présence d'éléments suffisants pour engager des poursuites était abaissé, au pire, il en résulterait que certaines affaires qui ne donneraient pas lieu à des poursuites en vertu du critère actuel seraient closes par le juge à l'issue des conclusions de l'accusation, et, au mieux, que certaines affaires qui n'auraient jamais atteint le stade du procès en vertu du critère actuel pourraient aboutir à la condamnation d'agents de l'État pour homicide fautif (*culpable homicide*).

228. À l'appui de sa thèse, l'EHRC relève que de 1990 à 2014 il y a eu cinquante-cinq décès causés par des tirs de policiers en Angleterre et au pays de Galles et que pourtant, depuis 1990, aucun agent armé n'a fait l'objet d'une condamnation pénale, même lorsque le jury de l'enquête judiciaire avait rendu un verdict d'homicide illicite. Ainsi, de 1993 à 2005, il y aurait eu trente décès pour seulement deux cas d'ouverture de poursuites.

## 2. *Appréciation de la Cour*

### a) **Les principes relatifs à l'obligation procédurale qui incombe à l'État lorsque ses agents ont fait usage de la force meurtrière**

229. Eu égard à son caractère fondamental, l'article 2 de la Convention impose l'obligation procédurale – décrite ci-dessous – de mener une enquête effective sur les allégations de violation du volet matériel de cette disposition (*Ergi c. Turquie*, 28 juillet 1998, § 82, *Recueil* 1998-IV, *Mastromatteo c. Italie* [GC], n° 37703/97, § 89, CEDH 2002-VIII, *Giuliani et Gaggio*, précité, § 298, et *Mustafa Tunç et Fecire Tunç c. Turquie* [GC], n° 24014/05, § 69, 14 avril 2015).

230. Pour que l'interdiction générale des homicides arbitraires s'adressant aux agents publics s'avère efficace en pratique, il faut qu'existe une procédure permettant de contrôler la légalité du recours à la force meurtrière par les autorités de l'État. Combinée avec le devoir général incombant à l'État en vertu de l'article 1 de la Convention de « reconna[ître] à toute personne relevant de [sa] juridiction les droits et libertés définis [dans] la (...) Convention », l'obligation de protéger le droit à la vie qu'impose cette disposition requiert par implication qu'une forme d'enquête officielle effective soit menée lorsque le recours à la force, notamment par des agents de l'État, a entraîné mort d'homme (*McCann et autres*, précité, § 161). L'État a donc le devoir d'assurer, par tous les moyens dont il dispose, une réaction adéquate – judiciaire ou autre – pour que le cadre législatif et administratif mis en place pour protéger le droit à la vie soit effectivement mis en œuvre et pour que, le cas échéant, les violations du droit en jeu soient réprimées et sanctionnées (*Zavoloka c. Lettonie*, n° 58447/00, § 34, 7 juillet 2009, et *Giuliani et Gaggio*, précité, § 298).

231. L'obligation pour l'État de mener une enquête effective est considérée dans la jurisprudence de la Cour comme une obligation inhérente à l'article 2, lequel exige notamment que le droit à la vie soit « protégé par la loi ». Bien qu'un manquement à cette obligation puisse avoir des conséquences sur le droit protégé par l'article 13, l'obligation procédurale de l'article 2 est une obligation distincte (*İlhan c. Turquie* [GC], n° 22277/93, §§ 91-92, CEDH 2000-VII, *Öneryıldız c. Turquie* [GC], n° 48939/99, § 148, CEDH 2004-XII, et *Šilih c. Slovénie* [GC], n° 71463/01, §§ 153-154, 9 avril 2009). Elle peut donner lieu à un constat d'« ingérence » distincte et indépendante. Cette conclusion découle du fait que la Cour a constamment examiné la question des obligations procédurales séparément de la question du respect de l'obligation matérielle (et conclu, le cas échéant, à une violation distincte de l'article 2 en son volet procédural), et qu'en diverses occasions la violation de l'obligation procédurale a été alléguée en l'absence de grief relatif à l'aspect matériel de cette disposition (*Šilih*, précité, §§ 158-159).

232. D'une manière générale, on peut considérer que pour qu'une enquête sur une allégation d'homicide illicite commis par des agents de l'État soit effective, il faut que les personnes qui en sont chargées soient indépendantes des personnes impliquées (voir, par exemple, *Oğur c. Turquie* [GC], n° 21594/93, §§ 91-92, CEDH 1999-III, *Giuliani et Gaggio*, précité, § 300, et *Mustafa Tunç et Fecire Tunç*, précité, § 177). Cela suppose non seulement l'absence de lien hiérarchique ou institutionnel mais aussi une indépendance concrète (voir, par exemple, *Güleç c. Turquie*, 27 juillet 1998, §§ 81-82, *Recueil* 1998-IV, *Giuliani et Gaggio*, précité, § 300, et *Mustafa Tunç et Fecire Tunç*, précité, § 177). Il en va de l'adhésion de l'opinion publique au monopole de l'État en matière de recours à la force (*Hugh Jordan c. Royaume-Uni*, n° 24746/94, § 106, 4 mai 2001, *Ramsahai et autres c. Pays-Bas* [GC], n° 52391/99, § 325, et *Giuliani et Gaggio*, *ibidem*).

233. Pour pouvoir être qualifiée d'« effective » au sens où cette expression doit être comprise dans le contexte de l'article 2 de la Convention, l'enquête doit d'abord être adéquate (*Ramsahai et autres*, précité, § 324, et *Mustafa Tunç et Fecire Tunç*, précité, § 172). Cela signifie qu'elle doit être apte à conduire à l'établissement des faits et permettre de déterminer si le recours à la force était justifié ou non dans les circonstances ainsi que d'identifier et – le cas échéant – de sanctionner les responsables (*Giuliani et Gaggio*, précité, § 301, et *Mustafa Tunç et Fecire Tunç*, précité, § 172). Il s'agit d'une obligation de moyens et non de résultat (*Natchova et autres c. Bulgarie* [GC], n°s 43577/98 et 43579/98, § 160, CEDH 2005-VII), *Jaloud c. Pays-Bas* [GC], n° 47708/08, § 186, CEDH 2014, et *Mustafa Tunç et Fecire Tunç*, précité, § 173). Les autorités doivent avoir pris les mesures raisonnables dont elles disposaient pour obtenir les preuves relatives aux faits en question, y compris, entre autres, les dépositions des témoins oculaires, des expertises et, le cas échéant, une autopsie propre à fournir un compte rendu complet et précis des blessures et une analyse objective des constatations cliniques, notamment de la cause du décès (en ce qui concerne les autopsies voir, par exemple, *Salman c. Turquie* [GC], n° 21986/93, § 106, CEDH 2000-VII ; sur la question des témoins voir, par exemple, *Tanrikulu c. Turquie* [GC], n° 23763/94, § 109, CEDH 1999-IV ; pour ce qui est des expertises criminalistiques voir, par exemple, *Gül c. Turquie*, n° 22676/93, § 89, 14 décembre 2000). De plus, lorsque des agents de l'État ont eu recours à la force, l'enquête doit également être effective en ce sens qu'elle doit permettre de déterminer si le recours à la force était justifié ou non dans les circonstances (voir, par exemple, *Kaya c. Turquie*, 19 février 1998, § 87, *Recueil* 1998-I). Toute déficience de l'enquête affaiblissant sa capacité à établir la cause du décès ou les responsabilités risque de ne pas répondre à cette norme (*Avşar c. Turquie*, n° 25657/94, §§ 393-395, CEDH 2001-VII (extraits), *Giuliani et Gaggio*, précité, § 301, et *Mustafa Tunç et Fecire Tunç*, précité, § 174).

234. En particulier, les conclusions de l'enquête doivent s'appuyer sur une analyse méticuleuse, objective et impartiale de tous les éléments pertinents. Le rejet d'une piste d'investigation qui s'impose de toute évidence compromet de façon décisive la capacité de l'enquête à établir les circonstances de l'affaire et l'identité des personnes responsables (*Kolevi c. Bulgarie*, n° 1108/02, § 201, 5 novembre 2009, et *Mustafa Tunç et Fecire Tunç*, précité, § 175). Il n'en demeure pas moins que la nature et le degré de l'examen répondant au critère minimum d'effectivité dépendent des circonstances de l'espèce. Ils s'apprécient à la lumière de l'ensemble des faits pertinents et eu égard aux réalités pratiques du travail d'enquête (*Velcea et Mazăre c. Roumanie*, n° 64301/01, § 105, 1<sup>er</sup> décembre 2009, et *Mustafa Tunç et Fecire Tunç*, précité, § 175). Quand un individu a perdu la vie aux mains d'un agent de l'État dans des circonstances suspectes, les autorités internes compétentes doivent soumettre l'enquête menée sur les faits à un contrôle particulièrement strict (*Enoukidze et Guirgvliani*, précité, § 277).

235. En outre, l'enquête doit être accessible à la famille de la victime dans la mesure nécessaire à la sauvegarde de ses intérêts légitimes. Le public doit également pouvoir exercer un droit de regard suffisant sur l'enquête, à un degré variable selon les cas (*Hugh Jordan*, précité, § 109, *Giuliani et Gaggio*, précité, § 303, et *Mustafa Tunç et Fecire Tunç*, précité, § 179 ; voir aussi *Güleç* (précité, § 82), où le père de la victime n'avait pas été informé de la décision de ne pas engager de poursuites, et *Oğur* (précité, § 92), où la famille de la victime n'avait pas eu accès à l'enquête ni aux documents judiciaires).

236. Cependant, la divulgation ou la publication de rapports de police et d'éléments d'enquête peut aboutir à rendre publiques des données sensibles, avec des effets préjudiciables sur des particuliers ou sur d'autres enquêtes, et ne saurait donc être considérée comme une exigence découlant automatiquement de l'article 2. L'accès dont doivent bénéficier le public ou les proches de la victime peut donc être accordé à d'autres stades de la procédure (voir, entre autres, *McKerr c. Royaume-Uni*, n° 28883/95, § 129, CEDH 2001-III, et *Giuliani et Gaggio*, précité, § 304). Par ailleurs, l'article 2 de la Convention n'impose pas aux autorités l'obligation de satisfaire à toute demande de mesure d'investigation pouvant être formulée par un proche de la victime au cours de l'enquête (*Velcea et Mazăre*, précité, § 113, et *Ramsahai et autres*, précité, § 348).

237. Une exigence de célérité et de diligence raisonnable est implicite dans ce contexte (*Yaşa c. Turquie*, 2 septembre 1998, §§ 102-104, *Recueil* 1998-VI, et *Kaya*, précité, §§ 106-107). Force est d'admettre qu'il peut y avoir des obstacles ou des difficultés empêchant l'enquête de progresser dans une situation particulière. Toutefois, une réponse rapide des autorités lorsqu'il s'agit d'enquêter sur le recours à la force meurtrière peut généralement être considérée comme essentielle pour préserver la confiance

du public dans le respect du principe de légalité et pour éviter toute apparence de complicité ou de tolérance relativement à des actes illégaux (*McKerr*, précité, §§ 111 et 114, et *Opuz c. Turquie*, n° 33401/02, § 150, CEDH 2009).

238. Pour autant, il ne découle pas de ce qui précède que l'article 2 impliquerait le droit d'obtenir que des tiers soient poursuivis ou condamnés au pénal (*Mastromatteo*, précité, § 90, *Šilih*, précité, § 194, et *Giuliani et Gaggio*, précité, § 306) ou une obligation de résultat supposant que toute poursuite doive se solder par une condamnation, voire par le prononcé d'une peine déterminée (*Zavoloka*, précité, § 34 c)). En effet, si la Cour reconnaît le rôle des cours et tribunaux nationaux dans le choix des sanctions à infliger à des agents de l'État pour homicide, elle doit conserver sa fonction de contrôle et intervenir dans les cas où il existe une disproportion manifeste entre la gravité de l'acte et la sanction infligée (*Kasap et autres c. Turquie*, n° 8656/10, § 59, 14 janvier 2014, *A. c. Croatie*, n° 55164/08, § 66, 14 octobre 2010, et *Ali et Ayşe Duran c. Turquie*, n° 42942/02, § 66, 8 avril 2008).

239. Lorsque l'enquête officielle mène à l'ouverture d'une procédure devant les juridictions nationales, cette procédure dans son ensemble, y compris au stade du procès, doit respecter l'obligation positive de protéger juridiquement le droit à la vie. Ainsi, les juridictions nationales ne doivent en aucun cas se montrer disposées à laisser impunies des atteintes à la vie (voir, par exemple, *Öneryıldız*, précité, § 95, et *Giuliani et Gaggio*, précité, § 306). La tâche de la Cour consiste donc à vérifier si et dans quelle mesure ces juridictions, avant de parvenir à telle ou telle conclusion, peuvent passer pour avoir soumis l'affaire à l'examen scrupuleux qu'exige l'article 2 de la Convention, de manière que la force de dissuasion du système judiciaire mis en place et l'importance du rôle que celui-ci doit jouer dans la prévention des violations du droit à la vie ne soient pas amoindries (*Mileusnić et Mileusnić-Espenheim c. Croatie*, n° 66953/09, § 66, 19 février 2015, et *Öneryıldız*, précité, § 96).

#### **b) Application de ces principes au cas d'espèce**

240. Ainsi qu'il ressort des principes généraux énoncés ci-dessus, la Cour a posé dans sa jurisprudence un certain nombre de conditions devant être respectées pour qu'une enquête sur le recours par des agents de l'État à la force meurtrière soit « effective ». En résumé, pareille enquête doit être menée par des personnes indépendantes de celles impliquées dans les faits ; elle doit être « adéquate » ; elle doit aboutir à des conclusions reposant sur une analyse méticuleuse, objective et impartiale de tous les éléments pertinents ; elle doit être suffisamment accessible à la famille de la victime et ouverte à l'examen du public ; et elle doit être menée promptement et avec une diligence raisonnable.

241. En l'espèce, la requérante ne se plaint pas de l'enquête de manière générale. Celle-ci a été menée par un organe indépendant (l'IPCC), qui a recueilli les éléments de preuve matériels et criminalistiques pertinents (plus de 800 pièces à conviction ont été retenues), recherché les témoins (près de 890 dépositions ont été recueillies), suivi toutes les pistes évidentes et analysé objectivement toutes les preuves pertinentes (paragraphe 49 ci-dessus). De plus, la famille de la victime a été régulièrement informée oralement de la progression des investigations et, avec ses représentants, des conclusions de l'IPCC (paragraphe 49 ci-dessus). Elle a pu prendre connaissance de toutes les conclusions du CPS (notamment dans un premier rapport de cinquante pages puis dans un rapport définitif (paragraphe 77 et 133 ci-dessus), elle a obtenu un contrôle juridictionnel de la décision de ne pas engager de poursuites, et elle a été représentée aux frais de l'État lors de l'enquête judiciaire, au cours de laquelle elle a pu contre-interroger les soixante et onze témoins cités et présenter des observations.

242. Certes, l'IPCC n'a pas pu accéder immédiatement à la scène des tirs – ce qu'elle a d'ailleurs critiqué (paragraphe 56 ci-dessus). Toutefois, la requérante ne s'est pas plainte de ce délai, et rien n'indique que celui-ci ait compromis en quoi que ce soit l'intégrité de l'enquête, laquelle a dans l'ensemble été menée promptement et avec une diligence raisonnable. La direction des normes professionnelles, un service de la police métropolitaine à caractère indépendant, a été avertie des tirs dans l'heure qui a suivi les faits, et ses agents ont pu veiller à l'intégrité de la scène dès le début de l'enquête (paragraphe 40 ci-dessus). De plus, même si l'IPCC a relevé des points qui auraient pu être examinés plus tôt si elle avait été avertie immédiatement (par exemple, la question des enregistrements des caméras de sécurité à la station de métro de Stockwell, les disques durs du métro et l'éventuelle modification du registre de l'équipe de surveillance – paragraphe 56 ci-dessus), aucun de ces points ne s'est révélé crucial pour l'enquête qui a suivi.

243. De l'avis de la Cour, il importe de garder ces considérations à l'esprit pour examiner la procédure dans son ensemble, sachant que la requérante exprime des griefs spécifiques, qui ne concernent que certains aspects du caractère adéquat de l'enquête. Comme énoncé dans les principes généraux exposés ci-dessus, pour être « adéquate », une enquête doit permettre de déterminer si le recours à la force se justifiait ou non dans les circonstances, ainsi que d'identifier les responsables et, le cas échéant, de les sanctionner. Eu égard aux faits de la cause, la requérante soutient en l'espèce : a) que les autorités d'enquête n'étaient pas en mesure d'évaluer si l'usage de la force était justifié car elles ne pouvaient pas examiner si la conviction apparemment honnête de Charlie 2 et Charlie 12 selon laquelle l'emploi de la force était nécessaire revêtait aussi un caractère raisonnable ; et b) que le système de justice pénale en Angleterre et au pays de Galles

présente des défaillances qui ont empêché l'enquête d'aboutir à la sanction des responsables.

*i. Caractère adéquat de l'enquête : les autorités ont-elles pu examiner dûment le caractère justifié ou non du recours à la force ?*

*a. Le critère appliqué par la Cour*

244. Le critère constamment appliqué par la Cour pour déterminer si l'emploi de la force meurtrière était justifié est énoncé dans l'arrêt *McCann et autres* (précité, § 200) en ces termes :

« [La Cour] estime que le recours à la force par des agents de l'État pour atteindre l'un des objectifs énoncés au paragraphe 2 de l'article 2 de la Convention peut se justifier au regard de cette disposition lorsqu'il se fonde sur une conviction honnête considérée, pour de bonnes raisons, comme valable à l'époque des événements mais qui se révèle ensuite erronée. Affirmer le contraire imposerait à l'État et à ses agents chargés de l'application des lois une charge irréaliste qui risquerait de s'exercer aux dépens de leur vie et de celle d'autrui. »

245. Le Gouvernement argue que le caractère raisonnable d'une conviction selon laquelle il est nécessaire de recourir à la force meurtrière doit être déterminé de manière subjective. La requérante admet cette thèse, tandis que le tiers intervenant estime que l'honnêteté de la conviction doit s'apprécier suivant qu'elle est raisonnable ou non d'un point de vue objectif. Il ressort toutefois tant de l'application du critère précité aux circonstances particulières de l'affaire *McCann et autres* que de la jurisprudence de la Cour postérieure à cette affaire que l'existence de « bonnes raisons » doit s'apprécier de manière subjective. Dans plusieurs affaires, la Cour a dit expressément qu'elle ne saurait, en réfléchissant dans la sérénité des délibérations, substituer sa propre appréciation de la situation à celle de l'agent qui a dû réagir, dans le feu de l'action, à ce qu'il percevait honnêtement comme un danger, afin de sauver sa vie ou celle d'autrui, mais qu'elle doit plutôt envisager les faits du point de vue de la personne estimant sur le moment se trouver en état de légitime défense (voir, par exemple, *Bubbins*, précité, § 139, et *Giuliani et Gaggio*, précité, §§ 179 et 188). En conséquence, dans les affaires concernant l'article 2 où la Cour a expressément abordé la question de savoir si une conviction était considérée, pour de bonnes raisons, comme valable à l'époque des événements, elle n'a pas adopté le point de vue d'un observateur détaché, mais elle s'est efforcée de se mettre à la place de la personne qui avait eu recours à la force meurtrière, aussi bien pour déterminer si la conviction présentait les caractéristiques voulues que pour apprécier la nécessité de recourir à la force avec l'intensité utilisée (voir, par exemple, *Makaratzis c. Grèce* [GC], n° 50385/99, §§ 65-66, CEDH 2004-XI, *Oláh c. Hongrie* (déc.), n° 56558/00, 14 septembre 2004, et *Giuliani et Gaggio*, précité, § 189).

246. De plus, lorsqu'elle a appliqué ce critère, la Cour n'a pas traité le caractère raisonnable ou non de la conviction comme une exigence distincte mais plutôt comme un facteur pertinent à prendre en compte pour déterminer l'honnêteté et la sincérité de la conviction. Dans l'affaire *McCann et autres*, elle a relevé le risque qu'il y aurait à imposer une charge irréaliste aux forces de l'ordre dans l'accomplissement de leur mission. Elle a donc conclu à la non-violation de l'article 2 au motif que les militaires « pensaient de bonne foi, compte tenu des informations qu'ils avaient reçues, comme indiqué plus haut, qu'il était nécessaire de tirer sur les suspects pour les empêcher de déclencher la bombe et de causer ainsi d'importantes pertes en vies humaines » (*McCann et autres*, précité, § 200). On retrouve une approche similaire, principalement centrée sur la sincérité de la conviction, dans bien d'autres arrêts, notamment *Andronicou et Constantinou* (précité, § 192), *Bubbins* (précité, § 140), *Golubeva c. Russie* (n° 1062/03, § 102, 17 décembre 2009), *Wasilewska et Kalucka c. Pologne* (nos 28975/04 et 33406/04, § 52, 23 février 2010), et *Giuliani et Gaggio* (précité, § 189).

247. À cet égard, il est particulièrement important de noter qu'il n'est jamais arrivé que la Cour constate qu'un individu estimant avoir agi en état de légitime défense croyait sincèrement que l'usage de la force était nécessaire, et qu'elle conclue ensuite à la violation de l'article 2 au motif que la conviction n'était pas considérée, pour de bonnes raisons, comme valable à l'époque. Au contraire, dans les affaires où la légitime défense était invoquée, elle n'a conclu à la violation de l'article 2 que lorsqu'elle a estimé que la conviction alléguée n'était pas honnête (voir, par exemple, *Akhmadov et autres c. Russie*, n° 21586/02, § 101, 14 novembre 2008, et *Suleymanova c. Russie*, n° 9191/06, § 85, 12 mai 2010) ou que l'intensité de la force employée était totalement disproportionnée (voir, par exemple, *Gül*, précité, §§ 82-83).

248. Il ressort donc de la jurisprudence de la Cour que, pour appliquer le critère *McCann et autres*, la principale question à se poser est celle de savoir si la personne croyait honnêtement et sincèrement qu'il était nécessaire de recourir à la force. Pour répondre à cette question, la Cour doit vérifier le caractère subjectivement raisonnable de la conviction en tenant pleinement compte des circonstances dans lesquelles les faits se sont déroulés. Si elle conclut que la conviction n'était pas subjectivement raisonnable (c'est-à-dire que celle-ci ne reposait pas sur des raisons subjectivement valables), il est probable qu'elle aura du mal à admettre le caractère honnête et sincère de pareille conviction.

*β. Compatibilité avec la Convention du critère appliqué en Angleterre et au pays de Galles*

249. En l'espèce, le *coroner* a énoncé en ces termes le critère à appliquer (paragraphe 106 ci-dessus) :

« L'agent croyait-il honnêtement et sincèrement qu'il était nécessaire qu'il fasse usage de la force pour sa propre défense et/ou pour celle d'autrui ? Il s'agit de savoir ce qu'il croyait subjectivement. Même si sa conviction était erronée, et même s'il était déraisonnable qu'il se trompe, le moyen de défense peut toujours tenir. Le caractère raisonnable ou non de la conviction n'est pertinent que pour aider le jury à déterminer si elle était sincère. »

250. La Cour a déjà examiné la compatibilité de ce critère avec l'article 2 de la Convention dans des affaires antérieures, mais celles-ci ne sont d'aucune aide pour l'examen de la présente cause. Il est vrai que, dans la décision *Bennett* (précitée), elle a expressément conclu qu'il n'y avait « pas de différence significative entre la définition anglaise de la légitime défense et le critère d'« absolue nécessité » prévu par l'article 2 ». Toutefois, la question en cause dans l'affaire *Bennett* était celle de savoir si le critère appliqué par le *coroner* – le recours à la force meurtrière devait être « raisonnablement justifié » – était compatible avec l'exigence d'« absolue nécessité » posée à l'article 2 de la Convention. La Cour n'était donc pas appelée à examiner la compatibilité du droit interne avec l'exigence qu'une conviction honnête soit considérée, pour de bonnes raisons, comme valable au moment des faits. Cette question s'est en revanche posée dans l'affaire *Caraher c. Royaume-Uni* (déc., n° 24520/94, CEDH 2000-I) dans laquelle la Cour a conclu que l'approche adoptée par le juge national était compatible avec les principes énoncés dans l'arrêt *McCann et autres*. Cependant, cette approche était quelque peu différente de celle suivie en l'espèce, et le Gouvernement a admis que cette dernière reflétait fidèlement le droit interne.

251. Il ressort clairement tant des observations des parties que des décisions internes rendues en l'espèce que l'admission de l'excuse de légitime défense dépend avant tout en Angleterre et au pays de Galles du point de savoir si l'auteur de l'atteinte à la vie croyait honnêtement et sincèrement qu'il était nécessaire de recourir à la force. Le caractère subjectivement raisonnable de cette conviction (ou l'existence de raisons subjectivement valables la sous-tendant) sert principalement à répondre à la question de savoir si cette conviction était effectivement honnête et sincère. Une fois cette question examinée, les autorités nationales doivent se demander si la force employée était « absolument nécessaire ». Il s'agit là essentiellement d'une question de proportionnalité, qui commande aux autorités d'examiner à nouveau la question du caractère raisonnable : elles doivent vérifier si la force a été employée avec une intensité raisonnable eu égard à ce que la personne croyait honnêtement et sincèrement (paragraphe 148-155 ci-dessus).

252. On ne saurait dire que, formulé ainsi, le critère appliqué en Angleterre et au pays de Galles diffère de manière significative de la norme appliquée par la Cour dans l'arrêt *McCann et autres* et dans sa jurisprudence ultérieure (paragraphe 244-248 ci-dessus). Sachant que la Cour a déjà refusé de juger un cadre juridique interne défailant au seul motif d'une

différence de formulation pouvant être surmontée par l'interprétation des juridictions nationales (*Perk c. Turquie*, n° 50739/99, § 60, 28 mars 2006, et *Giuliani et Gaggio*, précité, §§ 214 et 215), on ne saurait dire que la définition de la légitime défense en Angleterre et au pays de Galles ne satisfait pas à la norme découlant de l'article 2 de la Convention.

253. Il est clair aussi qu'en l'espèce toutes les autorités indépendantes qui ont examiné les actes de Charlie 2 et Charlie 12 ont vérifié soigneusement le caractère subjectivement raisonnable de leur conviction selon laquelle Jean Charles de Menezes était un kamikaze qui risquait de faire exploser une bombe d'une seconde à l'autre. Dans le rapport Stockwell I, l'IPCC a noté que les agissements des deux policiers devaient être considérés à la lumière des événements qui s'étaient déroulés ce jour-là et les deux semaines précédentes. En particulier, l'IPCC a tenu compte des instructions reçues par les agents d'élite lors de la réunion préparatoire, du fait que M. de Menezes avait été formellement identifié comme le suspect par les équipes de surveillance, de la décision d'appliquer le code rouge lorsque les agents d'élite étaient arrivés à Stockwell, et de l'ordre donné par l'officier supérieur *ad hoc* d'empêcher (*stop*) M. de Menezes d'agir (paragraphe 60 ci-dessus).

254. Le CPS a lui aussi tenu compte du fait que les événements de Stockwell s'étaient déroulés « en l'espace de quelques secondes » et que « certains témoignages indépendants corrobor[ai]ent la version des agents consistant à dire qu'ils craignaient que Jean Charles [de Menezes] ne fasse sauter une bombe » (paragraphe 78 ci-dessus). Le CPS a ajouté que si Charlie 2 et Charlie 12 croyaient sincèrement qu'ils se trouvaient en situation de légitime défense, alors ils avaient agi de manière raisonnable et non pas illégale en abattant M. de Menezes (paragraphe 83 ci-dessus).

255. De même, le *coroner* a dit sans ambiguïté que, pour déterminer si Charlie 2 et Charlie 12 croyaient honnêtement et sincèrement que le recours à la force était nécessaire, il devait se demander si cette conviction était raisonnable (paragraphe 106 ci-dessus).

256. On ne peut donc pas dire que les autorités nationales n'ont pas vérifié, d'une manière compatible avec les exigences de l'article 2 de la Convention, si le recours de Charlie 2 et Charlie 12 à la force était justifié compte tenu des circonstances.

ii. *Caractère adéquat de l'enquête : a-t-elle été apte à identifier les responsables et, le cas échéant, à les sanctionner ?*

257. La Cour rappelle que les autorités ne doivent en aucun cas se montrer disposées à laisser impunies des atteintes à la vie, mais aussi que, comme elle l'a déjà dit à maintes reprises, l'obligation d'enquête découlant de l'article 2 de la Convention est une obligation de moyens et non de résultat (paragraphe 233 ci-dessus). Elle a d'abord posé dans les anciennes affaires que « [l']enquête doit pouvoir conduire à l'identification et [à] la

punition des responsables » (*Oğur*, précité, § 88) puis, au fil de sa jurisprudence, elle a précisé cette exigence et expliqué que l'enquête « doit permettre de déterminer si le recours à la force était justifié ou non dans les circonstances (...) ainsi que d'identifier et – le cas échéant – [de] sanctionner les responsables » (*Giuliani et Gaggio*, précité, § 301 ; voir aussi *Mustafa Tunç et Fecire Tunç*, précité, § 172). Il s'ensuit donc que l'article 2 ne garantit pas un droit d'obtenir qu'un tiers soit poursuivi – ou condamné – pour une infraction pénale (*Mastromatteo*, précité, § 90, et *Şilih*, précité, § 194). La tâche de la Cour consiste plutôt à vérifier, eu égard à la procédure dans son ensemble, si et dans quelle mesure les autorités internes ont soumis l'affaire à l'examen scrupuleux que requiert l'article 2 de la Convention (*Öneryıldız*, précité, § 95).

258. Comme indiqué au paragraphe 241 ci-dessus, la Cour ne dispose en l'espèce d'aucune indication portant à croire que les autorités nationales n'aient pas recueilli des preuves matérielles ou criminalistiques pertinentes ou n'aient pas recherché les témoins ou les renseignements pertinents. De plus, les éléments de preuve obtenus ont été soigneusement analysés et examinés par l'IPCC, un organe d'enquête indépendant qui a rassemblé les dépositions de près de 890 personnes et réuni plus de 800 pièces à conviction, par le CPS, par un juge et un jury au cours du procès pénal de la préfecture, où 47 témoins ont été appelés à faire des dépositions, et par un *coroner* et un jury au cours de l'enquête judiciaire, dans le cadre de laquelle 71 témoins ont été cités (paragraphe 45-71, 77-99, 100-101 et 103-127). La requérante ne dit au demeurant pas le contraire. La seule question à laquelle la Cour doit répondre est donc celle de savoir si la décision de ne poursuivre aucun policier à titre individuel mais de poursuivre seulement la préfecture en sa qualité d'employeur des policiers est en elle-même susceptible de constituer une violation procédurale de l'article 2 de la Convention.

259. À ce jour, la Cour n'a jamais jugé fautive une décision relative à l'ouverture de poursuites qui faisait suite à une enquête à tous autres égards conforme à l'article 2. Elle s'est en réalité montrée respectueuse à l'égard des États contractants s'agissant tant de l'organisation de leur système de poursuites que de la prise concrète des décisions en matière de poursuites. Dans l'arrêt *Kolevi* (précité, § 208), elle s'est exprimée en termes clairs :

« [La Cour] n'ignore pas que divers systèmes nationaux de poursuites et différentes règles procédurales en matière d'enquête pénale peuvent être compatibles avec la Convention, laquelle ne prévoit pas de modèle particulier dans ce domaine (...) L'indépendance et l'impartialité dans les affaires impliquant des procureurs de haut rang ou d'autres agents de l'État peuvent être assurées de différentes manières, par exemple grâce à un organe extérieur au système de poursuites pour mener les enquêtes ou les poursuites, par des garanties spéciales d'indépendance du processus décisionnel malgré une dépendance hiérarchique, par le contrôle du public, par un contrôle juridictionnel ou par d'autres mesures. La Cour n'a pas pour tâche de dire quel système répond le mieux aux exigences de la Convention. Le système choisi par l'État membre concerné doit toutefois garantir, en droit comme en pratique,

l'indépendance de l'enquête et son objectivité en toutes circonstances, même si elle concerne des personnages publics. »

260. De même, dans l'arrêt *Brecknell c. Royaume-Uni* (n° 32457/04, § 81, 27 novembre 2007), tout en jugeant qu'au début de la procédure l'enquête n'avait pas été suffisamment indépendante (et concluant pour ce motif à la violation du volet procédural de l'article 2), elle a dit qu'il n'y avait pas lieu de critiquer une décision de ne pas engager de poursuites dès lors qu'il n'« apparaissait pas que des poursuites auraient présenté la moindre perspective de succès » et que l'on ne pouvait « reprocher aux autorités aucune négligence coupable ni aucune mauvaise foi ou mauvaise volonté perceptibles ». Dans cette affaire, la requête avait été introduite près de trente ans après le décès en cause. Néanmoins, le raisonnement de la Cour démontre clairement qu'elle n'est guère disposée à remettre en question une décision relative à l'ouverture de poursuites prise de bonne foi à l'issue d'une enquête par ailleurs effective.

261. Cela étant dit, il est arrivé que la Cour admette que des « défaillances institutionnelles » dans le système de justice pénale ou dans le système de poursuites pénales emportent violation de l'article 2 de la Convention. Dans l'arrêt *Kolevi* (précité, § 209), elle a constaté que des défaillances dans le système de poursuites avaient nui à l'indépendance de l'enquête menée sur des infractions potentiellement commises par le procureur général. Elle a jugé en particulier que la structure centralisée du système de poursuites rendait « pratiquement impossible de mener une enquête indépendante sur les circonstances impliquant [le procureur général] ». Dans la présente affaire, il n'y a pas eu de tels freins à l'effectivité de l'enquête, mais la requérante plaide que d'autres éléments ont fait obstacle à l'ouverture de véritables poursuites. S'il existait de tels obstacles, ils risqueraient d'avoir pour effet que des atteintes à la vie demeurent impunies, ce qui donnerait à penser que l'État tolère des actes illégaux ou s'en fait le complice. La Cour devra donc examiner tour à tour chacune des allégations de la requérante afin de déterminer si des défaillances institutionnelles ont pu emporter violation du volet procédural de l'article 2 de la Convention.

*a. Le CPS*

262. En Angleterre et au pays de Galles, la décision d'engager ou non des poursuites est prise par un procureur du CPS. Le Gouvernement affirme – et la requérante ne le conteste pas – que le CPS est indépendant aux fins de l'article 2 de la Convention. Dans les affaires aussi sérieuses que la présente espèce, la décision est prise par un procureur de haut rang qui recueille auparavant un avis juridique indépendant. La Cour n'a jamais dit que la décision relative aux poursuites doit être prise par un tribunal (voir, par exemple, *Hugh Jordan*, précité, §§ 122-124, où elle n'a pas critiqué le fait que la décision relative aux poursuites a été adoptée par un agent de

l'État). D'ailleurs, dans vingt-cinq États contractants au moins, la décision de poursuivre est prise par un procureur (paragraphe 175 ci-dessus). La circonstance que la décision a été prise par un agent de l'État n'est donc pas problématique en elle-même, pour autant qu'il existe des garanties suffisantes quant à son indépendance et à son objectivité.

263. Par ailleurs, la Cour ne considère pas que l'on puisse s'appuyer sur l'arrêt *Maksimov* (précité) pour dire que les procureurs doivent entendre les témoins avant de prendre une décision. Dans l'affaire *Maksimov*, la décision relative aux poursuites avait été prise sans qu'aucun organe d'enquête indépendant n'entende les témoins importants. La situation en l'espèce est tout à fait différente : l'IPCC, un organe d'enquête indépendant, a mené des investigations approfondies dans le cadre desquelles il a interrogé tous les témoins pertinents, et le CPS a eu accès à ses conclusions lorsqu'il a dû décider d'engager ou non des poursuites (paragraphe 80 ci-dessus). De plus, il a été procédé à un interrogatoire et à un contre-interrogatoire des témoins devant le *coroner* au cours de l'enquête judiciaire, et ce dernier a conclu qu'il n'y avait à présenter au jury aucun élément de preuve permettant d'établir que l'un quelconque des policiers avait commis à titre individuel un homicide illicite (paragraphe 103-127 ci-dessus). À l'issue de l'enquête judiciaire, le CPS a réexaminé sa décision initiale mais il a conclu qu'il n'y avait toujours pas suffisamment d'éléments de preuve pour engager des poursuites contre qui que ce fût à titre individuel (paragraphe 133 ci-dessus). En pareil cas, rien dans la jurisprudence de la Cour n'indique qu'un procureur indépendant doit aussi entendre les témoins avant de décider d'engager ou non des poursuites.

264. En conséquence, la Cour considère que les griefs de la requérante quant au rôle et à l'organisation du CPS ne font pas apparaître de « défaillances institutionnelles » qui auraient empêché les autorités de garantir comme elles le devaient que les responsables de la mort de M. de Menezes répondent de leurs actes.

*β. Le critère de la présence d'éléments suffisants*

265. Comme le Gouvernement l'a expliqué, pour décider d'engager ou non des poursuites pour une infraction donnée, les procureurs d'Angleterre et du pays de Galles doivent appliquer un double critère : premièrement, ils doivent se demander s'il y a suffisamment d'éléments de preuve pour considérer qu'il y a une « perspective réaliste de condamnation » de chacun des accusés potentiels pour chacun des chefs d'accusation (critère de la présence d'éléments suffisants) ; deuxièmement, ils doivent rechercher si l'intérêt public commande d'engager des poursuites (paragraphe 163 ci-dessus). Pour évaluer s'il existe une perspective réaliste de condamnation, ils ne doivent pas appliquer une « règle des 51 % », mais ils doivent se demander si un verdict de culpabilité est « plus probable que le verdict contraire » (paragraphe 164 ci-dessus).

266. Nul ne conteste que les États doivent pouvoir appliquer un critère relatif à la présence d'éléments suffisants afin d'éviter d'imposer aux personnes concernées le coût financier et émotionnel d'un procès qui n'a guère de chance d'aboutir à une condamnation. Dans la décision *Gürtekin et autres c. Chypre* ((déc.) n<sup>os</sup> 60441/13, 68206/13 et 68667/13, 11 mars 2014), la Cour l'a implicitement reconnu (au paragraphe 27) :

« Il ne faudrait jamais engager des poursuites à la légère, particulièrement pour une accusation aussi grave que la participation à des homicides illicites massifs, car l'impact est considérable pour l'accusé, lequel se trouve soumis au poids de la machine judiciaire et à l'opprobre, avec toutes les répercussions qui s'ensuivent pour sa réputation et sa vie privée, familiale et professionnelle. Eu égard à la présomption d'innocence consacrée par l'article 6 § 2 de la Convention, on ne peut jamais présumer qu'un individu est à ce point suspect que les normes applicables en matière de preuve seraient sans pertinence dans son cas. Il est dangereux de fonder sur des rumeurs et des ragots des mesures pouvant ruiner une vie. »

267. La Cour considère en outre, pour les raisons exposées ci-dessous, que les États contractants doivent bénéficier d'une certaine marge d'appréciation pour fixer ce critère.

268. Premièrement, lorsqu'elles définissent le critère à appliquer quant à la présence d'éléments suffisants, les autorités internes doivent mettre en balance un certain nombre d'intérêts divergents, notamment ceux des victimes, ceux des accusés potentiels et ceux du public, et elles sont évidemment mieux placées que la Cour pour procéder à une telle appréciation. À cet égard, il est clair que le critère appliqué par les procureurs en Angleterre et au pays de Galles n'a rien d'arbitraire. Au contraire, il a fait l'objet à maintes reprises de réexamens, de consultations publiques et de débats politiques. En particulier, le code a été réexaminé en détail en 2003, en 2010 et en 2012. Par ailleurs, le seuil d'ouverture des poursuites s'applique de manière générale, c'est-à-dire pour toutes les infractions et quelle que soit la personne susceptible de les avoir commises.

269. Deuxièmement, il n'y a pas d'approche uniforme au sein des États contractants en ce qui concerne le critère employé dans leurs ordres juridiques respectifs pour juger de la présence d'éléments suffisants aux fins d'engager des poursuites. Un critère écrit existe à cet égard dans au moins vingt-quatre États contractants (paragraphe 176 ci-dessus). En théorie, l'ouverture des poursuites dépend essentiellement dans vingt de ces États du caractère suffisant des éléments à charge, mais en pratique il est impossible de dire avec certitude que ceux qui prennent la décision relative aux poursuites dans ces États ne tiennent aucun compte des chances d'obtenir une condamnation. Les quatre pays où le critère est expressément axé sur la perspective de condamnation n'apprécient pas cette perspective selon les mêmes paramètres. En Autriche, on évalue « la probabilité d'une condamnation » ; en Islande, il s'agit de déterminer si les éléments sont « suffisants ou probablement suffisants pour parvenir à une condamnation » ; dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », on

vérifie s'il y a « suffisamment d'éléments pour permettre au procureur d'escompter une condamnation » ; au Portugal, enfin, on recherche s'il y a « une possibilité raisonnable qu'une peine soit infligée à l'issue du procès » (paragraphe 178 ci-dessus).

270. En tout état de cause, le critère de la présence d'éléments suffisants doit être envisagé dans le contexte du système de justice pénale dans son ensemble. Le seuil adopté en Angleterre et au pays de Galles est peut-être plus élevé que celui retenu dans certains autres pays, mais cela reflète l'importance du rôle du jury dans le système qui y est en vigueur : une fois que des poursuites ont été engagées, le juge doit laisser le jury examiner l'affaire dès lors qu'il y a « des éléments de preuve » à partir desquels, convenablement instruit, le jury peut conclure à la culpabilité, et ce même si ces éléments sont « ténus » (critère *Galbraith* – voir le paragraphe 166 ci-dessus). Étant donné que les affaires où il n'y a pas matière à poursuivre ou celles reposant sur un dossier fragile ne peuvent pas être écartées par le juge, on peut comprendre que le critère de la présence d'éléments suffisants pour l'ouverture de poursuites doive être plus strict. À cet égard, il est à noter que d'autres pays de *common law* semblent avoir adopté un critère semblable à celui appliqué par les procureurs d'Angleterre et du pays de Galles (paragraphe 182-185 ci-dessus).

271. Dans ces conditions, on ne saurait dire que le critère relatif à la présence d'éléments suffisants appliqué en Angleterre et au pays de Galles fixe un seuil à ce point élevé qu'il excède la marge d'appréciation de l'État. Dans l'arrêt *Brecknell*, qui concernait l'Irlande du Nord, la Cour a dit que l'article 2 n'exigeait pas des États qu'ils engagent des poursuites lorsqu'il n'apparaissait pas qu'elles auraient présenté la moindre perspective de succès (paragraphe 260 ci-dessus). Cette approche est tout à fait similaire à la « perspective réaliste de condamnation » appliquée en Angleterre et au pays de Galles, et le fait que ce dernier critère ait ensuite été interprété par les juridictions et les autorités internes comme signifiant qu'un verdict de culpabilité devait être « plus probable que le verdict contraire » ne suffit pas, de l'avis de la Cour, à le faire sortir du champ de la marge d'appréciation de l'État. En tout état de cause, il est impossible de dire avec certitude que le critère employé en Angleterre et au pays de Galles est plus strict que ceux appliqués dans les quatre autres États membres qui disposent d'un seuil de poursuites basé sur la perspective d'obtenir une condamnation (paragraphe 178 ci-dessus).

272. La requérante estime que ce seuil devrait être abaissé dans les affaires dans lesquelles des agents de l'État ont eu recours à la force meurtrière. Toutefois, la Cour constate que rien dans sa jurisprudence ne va dans le sens de cette proposition. Dans l'affaire *Gürtekin*, qui ne concernait pas un homicide illicite commis par des agents de l'État mais portait sur des tueries de masse, la Cour a dit clairement que le fait qu'un crime relevant de l'article 2 de la Convention soit particulièrement « grave » n'était pas une

raison suffisante pour engager des poursuites individuelles sans tenir compte de la solidité du dossier. Elle a au contraire estimé que, les conséquences d'accusations aussi graves étant particulièrement importantes pour la personne visée, il ne fallait pas en pareil cas engager de poursuites à la légère (paragraphe 266 ci-dessus).

273. Les mêmes considérations valent pour les affaires concernant le recours à la force meurtrière par des agents de l'État. Il est vrai que si le public avait l'impression que les agents de l'État n'ont pas à répondre de leurs actes lorsqu'ils ont fait un usage injustifiable de la force meurtrière, cela serait de nature à saper sa confiance dans les forces de l'ordre et dans les services de poursuites. Cependant, compte tenu du coût financier et émotionnel que représente un procès, la confiance du public pâtirait tout autant d'une obligation pour les États d'engager des poursuites en l'absence de perspective réaliste de condamnation. Les autorités de l'État défendeur sont donc fondées à estimer que le meilleur moyen de préserver la confiance du public dans le système de poursuites consiste à ouvrir des poursuites lorsque les éléments du dossier le justifient, et de ne pas en engager lorsqu'ils ne le justifient pas (paragraphe 217 ci-dessus).

274. Quoiqu'il en soit, il apparaît clairement que les autorités nationales ont sérieusement envisagé la possibilité d'abaisser le seuil de poursuites dans les affaires engageant la responsabilité de l'État mais qu'elles ont finalement estimé qu'il serait à la fois injuste et incohérent de faire reposer une charge accrue sur les accusés potentiels en pareil cas. Elles ont toutefois bien veillé à la mise en place d'un certain nombre de garanties dans les affaires de décès causés par la police ou survenus en détention : le DPP revoit personnellement toutes les décisions relatives aux poursuites ; dans toutes les affaires autres que les plus simples, la décision de ne pas poursuivre doit être contrôlée par un juriste indépendant ; le procureur doit écrire à la famille de la victime pour lui expliquer sa décision ; et il faut proposer à la famille de rencontrer le procureur pour qu'il lui explique la décision (paragraphe 220 ci-dessus). S'il est vrai qu'il n'est pas fréquent que des poursuites soient engagées en cas d'homicide par des policiers au Royaume-Uni (comme le tiers intervenant l'indique au paragraphe 228 ci-dessus), cela peut s'expliquer par la politique extrêmement restrictive appliquée en matière d'usage des armes à feu par des agents de l'État (paragraphe 221 ci-dessus). Comme l'a souligné le Gouvernement, de 2003-2004 à 2012-2013, le nombre d'opérations de police au cours desquelles il a été fait feu est toujours resté inférieur à une dizaine par an, alors même que l'usage des armes a été autorisé dans dix mille à vingt mille opérations par an (paragraphe 221 ci-dessus).

275. De plus, en l'espèce, il n'est nullement certain, ni même probable, qu'il eût été possible de poursuivre des policiers à titre individuel si le critère appliqué pour déterminer la présence d'éléments suffisants pour poursuivre avait été le critère *Galbraith* (c'est-à-dire s'il avait suffi qu'il y

eût quelques éléments de preuve, même ténus). En réalité, vu les circonstances de la cause, c'est le contraire qui est vrai étant donné que c'est précisément ce critère qui a été appliqué par le *coroner* lorsqu'il a tranché la question de savoir s'il y avait lieu de laisser au jury la possibilité de prononcer un verdict d'homicide illicite ; or, après avoir entendu soixante et onze témoins, cet officier ministériel indépendant a conclu qu'aucun des policiers ne pouvait être poursuivi à titre individuel en vertu de ce critère (paragraphe 103-127 ci-dessus). Cela étant, même en admettant qu'il eût été possible d'ouvrir des poursuites individuelles si le critère *Galbraith* avait été employé, cela ne voudrait pas dire que le seuil de poursuites appliqué en Angleterre et au pays de Galles soit élevé au point de heurter l'article 2.

276. À la lumière de ce qui précède, la Cour considère que le critère relatif à la présence d'éléments suffisants appliqué en Angleterre et au pays de Galles ne constitue pas une « défaillance institutionnelle » ou un défaut du système de poursuites ayant fait obstacle à ce que les responsables de la mort de M. de Menezes répondent de leurs actes.

*γ. Le contrôle des décisions relatives aux poursuites*

277. Comme indiqué précédemment, les décisions de ne pas engager de poursuites sont susceptibles de contrôle juridictionnel en Angleterre et au pays de Galles mais le pouvoir de contrôle est à exercer avec circonspection : le juge ne peut modifier la décision que si elle est erronée en droit (paragraphe 165 ci-dessus).

278. Cela étant, la Cour n'est pas convaincue par l'argument de la requérante selon lequel la portée de ce contrôle est trop étroite. Dans la décision *Gürtekin* (précitée, § 28), elle a dit que l'obligation procédurale découlant de l'article 2 n'imposait pas forcément d'instaurer un contrôle juridictionnel des décisions d'enquête, même si pareil contrôle constitue indubitablement une garantie rassurante de responsabilité et de transparence. Elle a ajouté qu'elle n'avait pas pour tâche de contrôler jusque dans les moindres détails le fonctionnement du système d'enquête pénale et du système de justice pénale dans les États contractants ainsi que les procédures y afférentes, ces systèmes pouvant tout à fait suivre des approches et des politiques différentes. De même, dans l'arrêt *Mustafa Tunç et Fecire Tunç* (précité, § 233), elle a dit que l'intervention d'un tribunal ou d'un juge disposant de garanties statutaires d'indépendance adéquates était un élément supplémentaire permettant d'assurer l'indépendance de l'enquête dans son ensemble mais qu'elle ne constituait pas en soi une exigence absolue.

279. Selon les informations dont dispose la Cour, la décision de ne pas engager de poursuites est susceptible d'une forme ou d'une autre de contrôle juridictionnel ou de recours devant un tribunal dans au moins vingt-cinq États contractants, et le niveau de contrôle varie

considérablement de l'un de ces États à l'autre. Dans sept d'entre eux, la décision doit d'abord être contestée devant un supérieur hiérarchique du service de poursuites. Dans douze États, la décision du procureur ne peut être contestée que devant un supérieur hiérarchique (paragraphe 181 ci-dessus). On ne peut donc pas dire qu'il y ait au sein des États membres une approche uniforme quant à la possibilité d'obtenir un contrôle des décisions relatives à l'ouverture de poursuites ou quant à la portée de ce contrôle s'il y en a un.

280. En Angleterre et au pays de Galles, il existait au moment des faits un droit de faire contrôler par un tribunal indépendant les décisions relatives aux poursuites. Étant donné que, en l'espèce, la décision a été prise par un procureur indépendant de haut rang qui avait auparavant recueilli un avis juridique indépendant et que les motifs de cette décision ont été pleinement expliqués à la famille du défunt, la Cour ne voit rien dans sa jurisprudence qui corrobore la thèse de la requérante selon laquelle l'article 2 commanderait que la Cour administrative ait un pouvoir de contrôle plus étendu. En tout état de cause, la Cour note que la Cour administrative a en l'espèce tenu compte de sa jurisprudence, et en particulier de « l'examen scrupuleux » que requiert l'arrêt *Öneriyildiz*. De plus, la Cour administrative ne s'est pas contentée de constater que la décision du procureur n'était pas irrationnelle mais, alors qu'elle n'était pas tenue d'aller aussi loin, elle a expressément indiqué qu'elle souscrivait aux conclusions du procureur (paragraphe 98 ci-dessus).

281. À la lumière de ce qui précède, la Cour considère que l'on ne peut pas qualifier la portée du contrôle juridictionnel des décisions relatives aux poursuites prises en Angleterre et au pays de Galles de « défaillance institutionnelle » ayant porté atteinte à la capacité des autorités internes de veiller à ce que les responsables de la mort de M. de Menezes aient à en répondre.

#### *δ. Conclusion partielle*

282. Partant, prenant en compte la procédure pénale dans son ensemble, la Cour conclut que la requérante n'a pas démontré qu'il existât dans le système de justice pénale ou dans le système de poursuites pénales des « défaillances institutionnelles » qui auraient donné lieu ou auraient été de nature à donner lieu à une violation du volet procédural de l'article 2 de la Convention dans les circonstances de la présente espèce.

#### *iii. Conclusion globale quant au grief que la requérante tire de l'article 2*

283. Les faits de la présente espèce sont assurément dramatiques, et la frustration ressentie par la famille de M. de Menezes face à l'absence de poursuites individuelles est compréhensible. Néanmoins, on ne peut pas dire que « toute question se rapportant à une éventuelle responsabilité des autorités dans la mort » ait été « laissée[e] en suspens » (comparer, par

exemple, avec l'affaire *Öneryıldız* (arrêt précité, § 116), où la responsabilité des agents de l'État dans la mort des proches du requérant n'avait pas été reconnue). En l'espèce, dès qu'il a été confirmé que M. de Menezes n'avait pas participé aux attentats manqués du 21 juillet 2005, la police métropolitaine a admis publiquement qu'il avait été tué par erreur par des agents d'élite. Un représentant de la police métropolitaine s'est rendu au Brésil pour présenter en personne aux membres de sa famille les excuses des autorités et leur remettre à titre gracieux une somme d'argent destinée à couvrir leurs besoins financiers. Il a également été conseillé à la famille de M. de Menezes de recueillir l'avis d'un avocat indépendant et il lui a été assuré que la police métropolitaine couvrirait toutes ses dépenses à cet égard. L'IPCC, le CPS, le tribunal pénal et, dans le cadre de l'enquête judiciaire, le *coroner* et le jury ont ensuite examiné de manière approfondie la responsabilité de chacun des policiers impliqués dans l'affaire ainsi que la responsabilité institutionnelle de la préfecture. Par la suite, lorsque la famille a lancé une action civile en réparation, la police métropolitaine a accepté de conclure avec elle un accord prévoyant le versement d'une indemnité, dont le montant n'a pas été divulgué.

284. Comme le Gouvernement l'a souligné, il arrive que des décès soient causés par des défaillances du système dans son ensemble plutôt que par des erreurs individuelles engageant la responsabilité pénale ou disciplinaire de la personne. La Cour a d'ailleurs implicitement reconnu dans l'affaire *McCann et autres* que, dans les opérations de police complexes, les manquements pouvaient être institutionnels ou individuels ou à la fois institutionnels et individuels. En l'espèce, tant la responsabilité institutionnelle de la police que la responsabilité individuelle de chacun des policiers concernés ont été examinées de manière approfondie par l'IPCC, le CPS, le tribunal pénal, le *coroner* et le jury de l'enquête judiciaire. La décision de poursuivre la préfecture en sa qualité d'employeur des policiers n'avait pour conséquence d'exclure l'ouverture de poursuites contre les policiers à titre individuel ni en droit ni en pratique. La décision de n'engager des poursuites contre aucun des agents à titre individuel n'est pas non plus due à des déficiences de l'enquête ou à une complicité ou une tolérance de l'État relativement à des actes illégaux ; elle est la conséquence de ce que, à l'issue d'une enquête approfondie, un procureur a examiné tous les faits de la cause et a conclu au regard du critère pertinent qu'il n'y avait contre aucun des agents pris individuellement suffisamment d'éléments de preuve pour engager à leur égard des poursuites pénales à raison d'une quelconque infraction pénale. Néanmoins, des défaillances institutionnelles et opérationnelles ont été constatées et des recommandations détaillées ont été formulées pour faire en sorte que les erreurs ayant abouti à la mort de M. de Menezes ne se reproduisent pas. Dans son rapport, le CPS a clairement dit que la gestion de l'opération Theseus 2 avait été défaillante depuis le moment où elle avait été transmise du commandant McDowall au

commandant Dick, que la mort de Jean Charles de Menezes était imputable à un défaut de préparation, et que les défaillances institutionnelles et opérationnelles qui s'étaient produites étaient « graves et évitables » et avaient « conduit à la mort d'un innocent ».

285. Ces défaillances institutionnelles ont valu à la préfecture d'être condamnée pour une infraction à la loi de 1974 que la requérante estime ne pas être suffisamment grave pour satisfaire aux exigences procédurales découlant de l'article 2 de la Convention. Pour autant, il n'y a pas en l'espèce de « disproportion manifeste » entre l'infraction commise et la sanction infligée (voir, par exemple, *Kasap et autres*, précité, § 59, *A. c. Croatie*, précité, § 66, et *Ali et Ayşe Duran*, précité, § 66). La Cour a conclu à une telle « disproportion manifeste » à propos d'affaires dans lesquelles des individus avaient été reconnus coupables d'infractions graves mais s'étaient vu infliger des peines excessivement clémentes. Dans la présente cause, en revanche, un procureur indépendant a soupesé tous les éléments du dossier et constaté qu'il n'y avait suffisamment d'éléments à charge que pour poursuivre la préfecture pour infraction à la loi de 1974. De plus, la préfecture a été déclarée coupable des accusations retenues contre elle, et la Cour ne dispose d'aucune indication permettant de dire que la sanction qui lui a été infligée (une amende de 175 000 GBP et le paiement des dépens, soit 385 000 GBP) ait été excessivement clémente pour une infraction de cette nature.

286. En conséquence, au vu de la procédure prise dans son ensemble, on ne saurait dire que les autorités internes ont failli à l'obligation procédurale que leur faisait l'article 2 de la Convention de mener sur la mort par balles de M. de Menezes une enquête effective propre à conduire à l'établissement des faits, à déterminer si le recours à la force était justifié dans les circonstances de l'espèce et à identifier les responsables ainsi que, le cas échéant, à les sanctionner.

287. Eu égard à cette conclusion, il n'est pas nécessaire que la Cour détermine si l'ouverture d'une procédure privée ou celle d'une procédure disciplinaire auraient été aptes à permettre à l'État de respecter les obligations procédurales découlant pour lui de l'article 2 de la Convention.

288. Partant, la Cour conclut qu'aucune violation du volet procédural de l'article 2 de la Convention n'a été établie en l'espèce.

## II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 3 DE LA CONVENTION

289. La requérante allègue que la décision de ne pas engager de poursuites individuelles à raison de la mort de son cousin a emporté violation du volet procédural de l'article 3 de la Convention.

290. En l'absence d'éléments indiquant que M. de Menezes ait été soumis à des mauvais traitements au sens de l'article 3, la Cour juge ce grief manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 a) de la Convention.

## III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 13 DE LA CONVENTION COMBINÉ AVEC LES ARTICLES 2 ET/OU 3

291. La requérante estime par ailleurs que, l'enquête sur la mort de M. de Menezes n'ayant permis d'aboutir à l'ouverture de poursuites contre aucun individu, elle n'a disposé d'aucun recours effectif relativement aux griefs qu'elle tire des articles 2 et 3 de la Convention.

292. Ce grief portant en substance sur le fait qu'aucun individu n'a été poursuivi à raison de la mort du cousin de la requérante, la Cour considère qu'il est plus approprié de l'examiner sous l'angle du volet procédural de l'article 2 de la Convention.

293. Elle le juge donc lui aussi manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 a) de la Convention.

## PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Déclare*, à l'unanimité, la requête recevable pour ce qui est du grief tiré de l'article 2 de la Convention ;
2. *Déclare*, à la majorité, la requête irrecevable pour le surplus ;
3. *Dit*, par treize voix contre quatre, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 2 de la Convention dans son volet procédural.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des droits de l'homme, à Strasbourg, le 30 mars 2016.

Lawrence Early  
Jurisconsulte

Guido Raimondi  
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé des opinions séparées suivantes :

- opinion dissidente commune aux juges Karakaş, Wojtyczek et Dedov ;
- opinion dissidente du juge López Guerra.

G.R.A.  
T.L.E.

## OPINION DISSIDENTE COMMUNE AUX JUGES KARAKAŞ, WOJTYCZEK ET DEDOV

*(Traduction)*

1. Avec tout notre respect, nous voulons dire que nous ne sommes pas d'accord avec la majorité, car nous estimons qu'il y a eu en l'espèce violation du volet procédural de l'article 2.

2. Dans la présente affaire, la requérante n'a pas invoqué le volet matériel de cet article : à cet égard, l'affaire a été réglée entre les parties par le versement d'une indemnité à la famille de la victime. Nous notons toutefois que si elle avait été portée devant la Cour sous cet angle, la Cour aurait conclu à la violation de cette disposition. Les questions de fond et de forme sont si étroitement liées en l'espèce qu'il est impossible de dire si l'État défendeur a respecté l'obligation que fait peser sur lui le volet procédural de l'article 2 sans tenir compte de la dimension matérielle de l'affaire.

3. Pour apprécier le respect par l'État défendeur de ses obligations, il importe de garder à l'esprit les standards internationaux relatifs à l'usage de la force par la police. Ainsi, l'article 3 du Code de conduite pour les responsables de l'application des lois adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 17 décembre 1979 (résolution 34/169) prévoit que « [l]es responsables de l'application des lois peuvent recourir à la force seulement lorsque cela est strictement nécessaire et dans la mesure exigée par l'accomplissement de leurs fonctions ». Le commentaire accompagnant cet article précise : « [d]'une manière générale, il ne faut pas avoir recours aux armes à feu, si ce n'est lorsqu'un délinquant présumé oppose une résistance armée ou, de toute autre manière, met en danger la vie d'autrui, et lorsque des moyens moins radicaux ne suffisent pas pour maîtriser ou appréhender le délinquant présumé ». Par ailleurs, en vertu du point 9 des Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois adoptés par le huitième Congrès des Nations unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants qui s'est tenu à La Havane (Cuba) du 27 août au 7 septembre 1990, « [l]es responsables de l'application des lois ne doivent pas faire usage d'armes à feu contre des personnes, sauf en cas de légitime défense ou pour défendre des tiers contre une menace imminente de mort ou de blessure grave, ou pour prévenir une infraction particulièrement grave mettant sérieusement en danger des vies humaines, ou pour procéder à l'arrestation d'une personne présentant un tel risque et résistant à leur autorité, ou l'empêcher de s'échapper, et seulement lorsque des mesures moins extrêmes sont insuffisantes pour atteindre ces objectifs. Quoi qu'il en soit, ils ne recourront intentionnellement à l'usage meurtrier d'armes à feu que si cela est absolument inévitable pour protéger des vies humaines ».

Pour ces raisons, si la police planifie une opération qui risque de nécessiter l'usage d'armes à feu, elle a le devoir de prendre les plus grandes précautions, et en particulier de vérifier méticuleusement toutes les informations sur lesquelles repose le plan opérationnel. Lorsqu'elle prépare ses opérations, elle a aussi l'obligation de soupeser soigneusement toutes les solutions possibles et de choisir celle qui comporte le moins de risques pour la vie et la santé humaines.

4. L'article 2 de la Convention, tel qu'interprété par la Cour, impose aux États de mener une enquête sur les cas allégués d'homicide illicite commis par des agents de l'État. En vertu de la jurisprudence constante de la Cour, l'enquête doit être propre à mener à l'établissement des faits et, le cas échéant, à l'identification et au châtement des responsables. Or c'est le droit pénal matériel qui, par la définition d'infractions précises, indique le but exact de l'enquête à mener sur le décès ; en particulier, il détermine les points sur lesquels l'enquête devra porter spécifiquement. La qualité de l'enquête dépend donc d'abord et avant tout de la qualité du droit matériel : l'enquête ne pourra mener à l'identification et au châtement des responsables que si le droit pénal matériel comporte des dispositions adéquates. Des dispositions de droit matériel défectueuses peuvent rendre l'enquête ineffective au regard de l'article 2. En particulier, si les dispositions du droit pénal national relatives à l'usage de la force par la police ne sont pas conformes aux exigences de la Convention, les autorités ne seront pas capables d'enquêter aux fins de déterminer si le recours de la police à la force létale était absolument nécessaire au regard de cet article. En pareil cas, l'enquête risque de porter plutôt sur d'autres questions d'importance moindre du point de vue de la Convention.

5. En l'espèce, l'enquête a abouti à la conclusion que les policiers qui avaient tué M. de Menezes croyaient réellement qu'il était sur le point de faire exploser une bombe dans le métro et qu'ils devaient donc empêcher un attentat imminent menaçant les passagers. L'homicide de M. de Menezes par les policiers peut ainsi être qualifié d'acte commis en situation de légitime défense putative. En pareille situation, le recours à la force n'est jamais absolument nécessaire.

L'article 2 de la Convention commande que le droit pénal matériel assure la protection des individus contre un usage excessif de la force par la police. Cette obligation d'incrimination ne signifie pas nécessairement que tout recours à la force qui ne serait pas absolument nécessaire entraînerait une responsabilité pénale. Un individu ne devra répondre pénalement de ses actes que si sa culpabilité personnelle peut être démontrée. Il ne serait pas juste que soient réprimés des actes dont l'auteur croyait, sur la base d'une erreur factuelle justifiée dans les circonstances particulières de la cause et sans qu'on puisse le lui reprocher, se trouver en situation de légitime défense. Pour autant, l'article 2 de la Convention impose à l'État, à notre avis, d'incriminer les actes commis en situation de légitime défense putative

lorsque l'erreur factuelle n'est pas justifiée au vu des circonstances et que l'on peut dès lors légitimement reprocher à l'auteur sa conduite. Ne pas incriminer et réprimer comme il se doit en droit interne les homicides commis en situation de légitime défense putative sur la base d'une erreur injustifiée créerait un grave risque que la police ne fasse un usage excessif de la force d'effet légal.

La Cour a énoncé la règle suivante, pertinente pour l'appréciation des cas de légitime défense putative :

« [L]e recours à la force par des agents de l'État pour atteindre l'un des objectifs énoncés au paragraphe 2 de l'article 2 (...) de la Convention peut se justifier au regard de cette disposition (...) lorsqu'il se fonde sur une conviction honnête considérée, **pour de bonnes raisons**, comme valable à l'époque des événements mais qui se révèle ensuite erronée » (*McCann et autres c. Royaume-Uni*, 27 septembre 1995, § 200, Série A n° 324, caractères gras ajoutés, voir aussi *Andronicou et Constantinou c. Chypre*, 9 octobre 1997, § 192, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VI, *Brady c. Royaume-Uni* (déc.), n° 55151/00, 3 avril 2001, *Bubbins c. Royaume-Uni*, n° 50196/99, §§ 138 et 139, CEDH 2005-II, et *Giuliani et Gaggio c. Italie* [GC], n° 23458/02, §§ 178-179, CEDH 2011, voir également l'opinion concordante du juge Pinto de Albuquerque dans l'affaire *Trévalec c. Belgique*, n° 30812/07, 14 juin 2011).

Selon cette approche, le droit pénal national relatif à la légitime défense putative est conforme à l'article 2 s'il prévoit deux conditions cumulatives pour l'exemption de la responsabilité pénale : une condition subjective (une conviction honnête qui se révèle ensuite erronée – en d'autres termes, une réelle erreur quant aux circonstances factuelles) et une condition objective (l'existence de **bonnes raisons pour lesquelles la conviction est considérée comme valable à l'époque des événements** – en d'autres termes, l'existence de motifs objectifs justifiant l'erreur). Les actes relevant de la légitime défense putative peuvent ne pas engager la responsabilité pénale de leurs auteurs si ces deux conditions sont réunies. Or, en l'espèce, la majorité semble réinterpréter la jurisprudence existante en mettant l'accent sur l'élément subjectif et en atténuant l'importance de l'élément objectif. À notre avis, cette approche n'est pas acceptable. Elle met en danger la vie des citoyens dans le contexte des opérations de police en permettant que des policiers échappent à toute responsabilité pénale en invoquant la légitime défense putative pour excuser des actes commis en conséquence d'une grave négligence.

De plus, la protection effective du droit à la vie garanti par l'article 2 de la Convention commande aussi que le droit pénal matériel assure la protection des individus contre la négligence grave dans la préparation et l'exécution des opérations de police dans lesquelles il est fait recours à la force.

6. Le critère applicable en droit anglais pour justifier la légitime défense putative est uniquement subjectif : « [l]'agent croyait-il honnêtement et sincèrement qu'il était nécessaire qu'il fasse usage de la force pour sa propre défense et/ou pour celle d'autrui ? » (paragraphe 249 de l'arrêt). En

vertu de ce critère, l'enquête devait donc en l'espèce répondre à la question de savoir si les policiers en cause croyaient honnêtement et sincèrement que M. de Menezes était sur le point de faire exploser une bombe. Or, au regard de la Convention, la question cruciale sur laquelle elle aurait dû porter et à laquelle il aurait fallu répondre était celle de savoir si la conviction des policiers qu'une bombe était sur le point d'exploser était justifiée dans les circonstances de la cause. L'enquête aurait dû déterminer si les erreurs respectives de chacun des agents impliqués, y compris ceux qui avaient dirigé toute l'opération, étaient justifiées. De plus, il aurait fallu évaluer le caractère raisonnable ou non de la conviction des policiers au regard de l'obligation pour la police de préparer avec le plus grand soin les opérations dans lesquelles elle risque d'avoir recours à la force létale. Mais en raison de la teneur du droit matériel pertinent, l'enquête n'a pas été axée sur ces questions cruciales dans cette affaire. Dès lors, en l'espèce, l'usage de la force qu'ont fait les policiers concernés n'a pas été l'objet d'une enquête adéquate, et l'enquête qui a été menée n'a pas été propre à mener au châtement des individus impliqués. De manière plus générale, une enquête menée en vertu du droit anglais ne sera pas adéquate et ne sera pas toujours propre à mener au châtement des responsables lorsque des policiers auront eu recours à la force létale en situation de légitime défense putative.

7. Nous voudrions aussi souligner un autre élément factuel important de l'affaire. Les faits, dramatiques, de la cause se sont déroulés dans le cadre d'une opération de police qui avait été préparée à l'avance. C'était le devoir de la police que de concevoir un plan d'action réaliste permettant d'arrêter le suspect sans avoir recours à la force létale. Il apparaît que les policiers auraient pu et auraient dû arrêter M. de Menezes juste après qu'il eut quitté son domicile. Or ils ont attendu jusqu'à ce qu'il entre dans la station de métro, ce qui a causé la situation constitutive d'une menace putative pour la vie de nombreuses personnes. Ainsi, le danger putatif a été causé par le délai mis par la police à réagir. Ce facteur est aussi d'une importance primordiale pour l'établissement de la responsabilité pénale personnelle des individus qui ont participé à l'opération. Même si M. de Menezes avait réellement porté une bombe, la réaction tardive des policiers ne pourrait être considérée comme absolument nécessaire, puisqu'il apparaît que le suspect aurait pu être appréhendé bien plus tôt. À notre avis, cet aspect de l'affaire n'a pas non plus fait l'objet d'une enquête adéquate visant à établir les responsabilités pénales respectives des individus impliqués.

8. Nous notons qu'en l'espèce, la procédure pénale a été dirigée contre les services de police en tant qu'institution. Les procédures pénales visant des personnes morales peuvent être utiles à l'établissement des faits. Toutefois, la Convention requiert que le droit pénal prévoie le châtement des individus responsables et qu'il soit mené une enquête propre à conduire à ce châtement. Au regard de la Convention, la responsabilité pénale des personnes morales ne peut jamais remplacer la responsabilité pénale des

individus. En l'espèce, la responsabilité pénale des services de police en tant qu'institution n'est pas suffisante pour satisfaire aux exigences de la Convention. De plus, une négligence grave commise par une personne morale découle toujours de la faute d'individus. L'impossibilité en droit anglais de poursuivre les individus responsables de la négligence commise en l'espèce est difficile à comprendre.

9. Pour apprécier l'effectivité globale de l'enquête, il aurait fallu, à notre avis, tenir compte de certaines erreurs importantes commises par les enquêteurs au tout début. L'IPCC a exprimé des préoccupations au sujet du délai écoulé avant qu'on ne lui transfère le contrôle de la scène et l'enquête, et au sujet du fait que Charlie 2 et Charlie 12 avaient été autorisés à retourner à leur base, à se rafraîchir, à parler l'un avec l'autre et à rédiger leurs notes ensemble (voir le paragraphe 69 de l'arrêt). Ces erreurs étaient susceptibles d'avoir des conséquences sur les stades ultérieurs de l'enquête.

Il est utile ici de se rappeler que dans l'affaire *Makbule Kaymaz et autres c. Turquie* (n° 651/10, § 141, 25 février 2014), a Cour a dit ceci :

« La Cour observe d'emblée que (...) les policiers impliqués dans l'incident n'ont été entendus par le procureur que le 4 décembre 2004, c'est-à-dire plus de dix jours après les faits. Qui plus est, ils n'ont pas été tenus séparés les uns des autres après l'incident et ils ont été appelés à faire des dépositions dans le cadre de l'enquête administrative avant que le parquet n'intervienne. À cet égard, la Cour rappelle avoir dit dans les arrêts *Bektaş et Özalp* (précité, § 65, sept jours après l'incident) et *Ramsahai et autres* (précité, § 330, trois jours après l'incident) que de tels retards ne créent pas seulement une apparence de collusion entre les autorités judiciaires et la police, mais peuvent également conduire les proches des victimes – ainsi que le public en général – à croire que les membres des forces de sécurité opèrent dans le vide de sorte qu'ils ne sont pas responsables de leurs actes devant les autorités judiciaires. En l'occurrence, bien que rien ne suggère que les policiers en cause se soient entendus entre eux ou avec leurs collègues de la police de Mardin, le simple fait que les démarches appropriées n'aient pas été entamées pour réduire le risque de pareille collusion s'analyse en une lacune importante affectant l'adéquation de l'enquête (*Ramsahai et autres*, précité, § 330). »

10. Selon la jurisprudence constante de la Cour, pour que l'obligation découlant de l'article 2 de la Convention soit respectée, l'enquête doit être prompte. Cette exigence n'a pas été respectée en l'espèce. Dans ses Observations finales du 30 juillet 2008 sur le rapport présenté par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord conformément à l'article 40 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Comité des droits de l'homme des Nations unies a dit ceci :

« Le Comité est préoccupé par la lenteur de la procédure engagée pour établir les responsabilités dans l'homicide de Jean Charles de Menezes et les circonstances dans lesquelles il a été abattu par la police à la station de métro de Stockwell.

**L'État partie devrait veiller à ce que les résultats de l'enquête du coroner, qui doit être ouverte en septembre 2008, soient suivis énergiquement, y compris sur les questions de responsabilité individuelle et sur les questions des défaillances du service du renseignement et de la formation de la police.** » (document CCPR/C/GBR/CO/6, paragraphe 10, caractères gras dans l'original)

Plusieurs années se sont écoulées entre les faits et le moment où l'enquête mentionnée par le Comité des droits de l'homme a été ouverte. Nous ne pouvons donc pas souscrire à l'appréciation portée par la majorité selon laquelle il a été satisfait au critère de promptitude en l'espèce.

11. La requérante se plaignait du critère appliqué pour décider d'engager des poursuites en cas de légitime défense putative. En droit anglais, il n'est engagé de poursuites que si un verdict de culpabilité est « plus probable que le verdict contraire » (voir les paragraphes 164 et 265 de l'arrêt). La majorité s'appuie dans son raisonnement sur un intéressant rapport de droit comparé réalisé sur la question (voir les paragraphes 176 et 269 de l'arrêt). Nous observons à cet égard que l'analyse des données de droit comparé mène à la conclusion que le critère appliqué en droit anglais pour engager des poursuites est clairement plus restrictif que ceux des autres États parties à la Convention. Un critère aussi restrictif risque d'empêcher que l'auteur d'une infraction ne soit poursuivi et condamné si le procureur n'évalue pas correctement les perspectives de succès de l'affaire. Il y a ainsi un risque sérieux que les affaires limites échappent à un contrôle judiciaire indépendant. En conséquence, certains cas d'usage excessif de la force par la police risquent de relever d'une immunité de poursuites *de facto*. À notre avis, une protection efficace du droit à la vie commande que, en cas de sérieux doutes quant à la légitimité du recours à la force létale fait par la police dans une situation de légitime défense réelle ou putative, la décision définitive sur la question de la responsabilité pénale soit laissée aux tribunaux.

12. Nous sommes d'accord avec la majorité pour dire qu'en l'espèce, il y a effectivement eu une enquête qui a clarifié plusieurs aspects pertinents des circonstances factuelles et qui a déclenché l'adoption d'importantes réformes dans la police. Nous estimons toutefois que la combinaison des différents facteurs mentionnés ci-dessus a abouti à une situation dans laquelle la mort d'un innocent n'a pas fait l'objet d'une enquête conforme aux exigences de la Convention. L'enquête qui a été menée n'était pas apte à mener à l'établissement des responsabilités pénales individuelles conformément à la Convention.

13. Enfin, nous voudrions dire un mot de la conclusion de la majorité selon laquelle le grief concernant la violation alléguée de l'article 13 de la Convention combiné avec les articles 2 et/ou 3 était manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 a) de la Convention. Les juges Karakaş et Dedov ont voté avec la majorité sur ce point. Le juge Wojtyczek considère pour sa part que le raisonnement exposé à cet égard n'est pas convaincant. Il estime que cette partie du grief aurait dû être communiquée aux parties et examinée par la Cour.

## OPINION DISSIDENTE DU JUGE LÓPEZ GUERRA

*(Traduction)*

1. Je ne suis pas d'accord avec l'arrêt de la Grande Chambre. Je considère qu'en l'espèce, les autorités britanniques n'ont pas respecté l'obligation procédurale qui leur incombait en vertu de l'article 2 de la Convention de mener une enquête adéquate sur la responsabilité des agents de l'État impliqués dans la mort de M. Jean Charles de Menezes.

Le point de départ – et la base de mon désaccord avec la Grande Chambre – est que l'on n'a déduit aucune responsabilité individuelle de la présence établie et reconnue par les autorités nationales de très graves défaillances dans tous les aspects de l'opération de police qui a abouti à la mort de M. de Menezes.

Les faits sont correctement exposés dans l'arrêt, mais j'estime essentiel de relever certains aspects cruciaux.

2. On pensait que les suspects d'attentats commis à Londres vivaient dans un appartement situé au 21 Scotia Road à Londres. Pour les identifier et les arrêter en toute sécurité, on a mis au point une stratégie consistant à suivre les personnes quittant les lieux afin de les interpeller et de les appréhender. Les agents en charge de l'opération devaient être appuyés par un groupe d'agents d'élite hautement entraînés.

Dans cette affaire, toute l'opération a mal tourné. Lorsque M. de Menezes (un ressortissant brésilien qui résidait au 17 Scotia Road, et qui n'avait aucun lien avec les attentats) a quitté son appartement, l'unité de la section d'intervention de la police métropolitaine (le SO19) qui devait appuyer les agents en charge de l'opération n'était pas encore arrivée. En conséquence, M. de Menezes n'a pas été appréhendé. Il a été suivi pendant une demi-heure depuis Scotia Road jusqu'à la station de métro de Stockwell. Il ressort des faits de la cause que pendant ce laps de temps, l'équipe de surveillance ne l'avait pas identifié comme un suspect de terrorisme. Puis, à Stockwell, alors qu'il se trouvait dans une rame de métro à l'arrêt, deux membres de la section d'intervention ont fait feu sur lui à plusieurs reprises et l'ont tué.

3. Les défaillances de l'opération ont été amplement exposées dans un rapport de la Commission indépendante d'examen des plaintes contre la police (IPCC). Dans ce rapport, l'IPCC concluait (paragraphe 66 de l'arrêt de la Grande Chambre) que l'enquête faisait apparaître de graves problèmes quant à l'efficacité de l'action de la police, et elle relevait un certain nombre de manquements survenus dans les différentes phases de l'opération qui avait abouti à la mort de M. de Menezes.

4. Or, malgré ce rapport détaillé et complet, aucune responsabilité individuelle n'a été établie relativement à la mort de M. de Menezes. Cela est d'autant plus surprenant que la responsabilité pénale institutionnelle de

la préfecture de police du Grand Londres pour la mort de M. de Menezes a été constatée dans une décision de justice déclarant que la préfecture avait commis une infraction aux articles 3 et 33 de la loi de 1974 sur la santé et la sécurité car elle avait exposé des tiers à des risques pour leur santé et leur sécurité. Toutefois, étant donné que les accusations étaient dirigées contre la préfecture en tant qu'institution, il n'y a pas eu, dans le cadre de cette procédure, d'examen de la responsabilité des individus en cause.

5. Malgré ce constat de graves défaillances organisationnelles, d'autres décisions ont abouti à une exemption générale de toute responsabilité individuelle. L'IPCC a décidé de n'engager d'action disciplinaire contre aucun des onze agents de première ligne ou de surveillance qui avaient participé à l'opération (paragraphe 74 et 135 de l'arrêt); et elle n'a recommandé l'ouverture d'une procédure disciplinaire à l'égard d'aucun des officiers qui avaient pris part à l'opération.

Tous les individus qui ont participé à l'opération dans le cadre de laquelle M. de Menezes a perdu la vie ont échappé non seulement à toute poursuite disciplinaire, mais également à toute poursuite pénale. Le 17 juillet 2006, le service des poursuites de la Couronne (« le parquet ») a décidé qu'il n'y avait lieu de poursuivre aucun individu pour la mort de M. de Menezes. Cette décision a été confirmée le 8 avril 2009 par le directeur du parquet (paragraphe 133 de l'arrêt), qui a estimé qu'il n'y avait pas d'éléments suffisants pour poursuivre qui que ce soit à titre individuel.

6. Il est difficile de comprendre comment on peut établir qu'une institution (la préfecture) était pénalement responsable des faits (comme l'a reconnu un tribunal) et, malgré cela, exclure (en conséquence des décisions de l'IPCC et du parquet) toute responsabilité disciplinaire pour ces mêmes faits et écarter la tenue d'une enquête effective sur la responsabilité pénale des membres de cette institution à titre individuel.

7. Dans les circonstances de la cause, il n'y a aucune raison valable au manquement du Royaume-Uni à l'obligation qui lui incombe en vertu du volet procédural de l'article 2 de la Convention, obligation qui se trouve établie dans la jurisprudence constante de la Cour et qui consiste à mener une enquête effective pour établir les circonstances ayant abouti à l'infliction intentionnelle de la mort et pour déterminer les sanctions possibles pour les responsables d'un tel acte. Le rapport de l'IPCC reconnaissant de graves défaillances dans l'opération de police et la décision de justice jugeant la préfecture pénalement responsable fournissaient clairement une base raisonnable pour enquêter sur les responsabilités individuelles susceptibles de découler de ces défaillances organisationnelles : les organisations n'agissent pas indépendamment de leurs membres.

8. On ne peut pas conclure que le Royaume-Uni s'est acquitté de l'obligation positive qui lui incombait simplement parce que l'on a conclu que les autorités en charge de la première enquête (l'IPCC) et celles qui ont

décidé de ne pas engager de poursuites (le parquet) sont indépendantes aux fins de l'article 2 de la Convention (paragraphe 262 de l'arrêt de la Grande Chambre). L'indépendance ne suffit pas en elle-même à garantir l'existence d'une enquête effective. Dans cette affaire, ce qui manque, ce sont toutes les autres garanties découlant d'une procédure judiciaire au cours de laquelle les éléments de preuve sont examinés publiquement, avec l'intervention de toutes les parties concernées, de sorte que les responsabilités puissent être établies. C'est ce que cherchait à obtenir la requérante lorsqu'elle a demandé au DPP de réexaminer la décision de ne pas engager de poursuites : la tenue d'une procédure judiciaire accompagnée de toutes les garanties procédurales adéquates, allant plus loin que la simple indépendance d'un organe administratif d'enquête.

9. À d'autres égards, l'existence d'une pratique autorisant le service de poursuites à refuser d'engager une procédure pénale sur la base de la faible probabilité d'obtenir un verdict de culpabilité (critère *Manning*) n'est pas en soi une raison suffisante pour ne pas déterminer dans le cadre d'une procédure judiciaire la responsabilité d'individus impliqués dans un homicide volontaire. Il ne s'agissait pas pour notre Cour de dire si le critère *Manning* était conforme aux exigences de la Convention *in abstracto* mais de déterminer si l'application de ce critère en l'espèce avait constitué un manquement à l'obligation procédurale découlant de l'article 2 de la Convention – c'est-à-dire si la décision du parquet de ne pas engager de poursuites pénales contre les individus ayant participé à l'opération constituait un manquement à cette obligation.

10. Dans son arrêt, la Grande Chambre juge le critère *Manning* raisonnable ; mais elle tient compte essentiellement de l'application de ce critère aux deux agents d'élite (Charlie 2 et Charlie 12) qui ont tué M. de Menezes. Or la responsabilité de ces deux agents n'est ni la seule ni même la principale question dans cette affaire, qui concerne la responsabilité de chacun des individus ayant participé à l'opération de police ainsi que les défaillances qui ont entaché la préparation et l'exécution de cette opération. Même à supposer que les deux agents d'élite aient subjectivement eu l'impression qu'ils se trouvaient en présence d'un grave danger, de sorte qu'ils auraient cru sincèrement et de manière justifiée être en situation de légitime défense, la question fondamentale suivante reste posée en ce qui concerne la responsabilité des autres personnes ayant participé à l'opération : la perception subjective des agents d'élite qui les a poussés à avoir recours à la force létale était-elle le résultat des actions ou omissions précédentes d'autres individus et des instructions erronées ou défaillantes que ces agents avaient reçu en raison de la mauvaise gestion de circonstances graves dans lesquelles des vies humaines étaient en jeu et au sujet desquelles il avait été dit d'emblée lors de la réunion préparatoire qu'il faudrait peut-être « tirer pour tuer » (paragraphe 26 de l'arrêt) ?

11. En de telles circonstances, où sont intervenus de multiples sujets et de multiples actions à différents niveaux, où il y avait un risque considérable d'atteinte à la vie humaine, et où on a constaté de graves défaillances, les autorités n'auraient pas dû exclure sur la base d'un critère conjectural applicable seulement à certains aspects de l'opération de police la tenue d'une enquête complète sur les éventuelles responsabilités individuelles relativement à ces défaillances. En pratique, le fait que l'on n'ait pas mené une telle enquête, accompagnée de toutes les garanties appropriées inhérentes aux procédures contradictoires et publiques, a eu pour effet d'octroyer une immunité aux responsables des erreurs graves et reconnues qui ont abouti à la mort de M. de Menezes.